

Possibilités et limites d'une politique conjoncturelle active en Suisse

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales, économiques et sociales
de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de
Docteur ès sciences commerciales et économiques

par

VIKTOR KRÜGLE

1961



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Possibilités et limites d'une politique conjoncturelle active en Suisse

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales, économiques et sociales
de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de
Docteur ès sciences commerciales et économiques

par

VIKTOR KRÜGLE



Monsieur Viktor Krügler est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat
ès sciences économiques : *Possibilités et limites d'une politique con-
joncturelle active en Suisse*. Il assume seul la responsabilité des
opinions énoncées.

Neuchâtel, le 22 novembre 1961

*Le Directeur de la Section des sciences
commerciales, économiques et sociales*

P.-R. ROSSET



A mes chers parents

TABLE DES MATIÈRES

Bibliographie	IX
Abréviations	XII
01 Avant-propos	I
02 Introduction	2
I Bases générales	5
10 Phénomène conjoncturel	5
101 Histoire	5
102 Mouvement conjoncturel	6
102.0 Définition	6
102.1 Traits principaux des fluctuations économiques	7
102.11 Expansion	7
102.12 Contraction	8
102.13 Traits communs	8
102.131 Répétition de deux phases opposées	8
102.132 Durée des cycles	9
102.133 Amplitude des oscillations	9
102.134 Eléments fluctuants	10
102.135 Aspects psychologiques	11
102.136 Résumé des traits principaux des fluctuations	12
11 Explication de la conjoncture	12
110 Développement de la théorie conjoncturelle	12
111 Causes des fluctuations	14
12 Susceptibilité conjoncturelle d'une économie	17
13 Politique conjoncturelle	18
130 Considérations générales	18
131 Rapports entre les systèmes de l'Etat et de l'économie	18
132 Développement historique des conceptions de la politique conjoncturelle	19
133 Conception moderne de la politique conjoncturelle	21
134 Définition de la politique conjoncturelle	24
135 Politique économique et politique conjoncturelle	24
136 Objectifs de la politique conjoncturelle	27
137 Inflation	30
138 Politique du plein emploi	36
138.1 Définition du plein emploi	39
138.2 Appréciation de la politique du plein emploi	39
14 Conditions d'une politique conjoncturelle	41
140 Analyse de la conjoncture	43
141 Prévision de la conjoncture	45
141.0 Histoire des prévisions économiques	45
141.1 Conceptions et méthodes modernes	46

141.2	Prévisions à long terme	50
142	Choix des mesures conjoncturelles	54
143/4	Moment et envergure des interventions	56
145	Coopération internationale	58
146	Conclusions sur les conditions conjoncturelles	58
15	Promoteurs de la politique conjoncturelle	59
16	Champs d'opération de la politique conjoncturelle	59
17	Possibilités et limites des interventions	63
171	Interventions de l'Etat	63
171.1	Politique des prix et des salaires	63
171.11	Productivité et inflation des salaires	64
171.2	Politique des finances	70
171.3	Assurance-crédit	74
172	Interventions de la Banque d'émission	78
172.1	Politique de l'escompte	80
172.2	Politique du marché ouvert	82
172.3	Contrôle du crédit	83
172.4	Exportation de capitaux	84
172.5	Vitesse de la circulation monétaire	89
172.6	Aspect international de la politique monétaire	90
172.7	Déévaluation et réévaluation	92
2	Politique conjoncturelle en Suisse	95
20	Bases	95
201	Histoire	95
202	Facteurs responsables pour le cours de la conjoncture	98
202.0	Mouvements démographiques	100
202.1	Conséquences du mouvement démographique	101
202.2	Commerce extérieur	103
202.3	Bilan commercial	106
202.4	Succursales à l'étranger	107
202.5	Industrie du bâtiment	108
202.6	Tourisme	110
202.7	Bilan des facteurs responsables	110
202.7	Conséquences d'une crise à l'étranger	111
203	Entraves de la politique conjoncturelle en Suisse	112
21	Interventions de la Confédération	115
210	Base constitutionnelle	115
210.1	Observation conjoncturelle	120
210.10	Extension de l'observation conjoncturelle	123
210.101	Recensement	124
210.102	Interprétation	125
210.103	Diffusion des rapports conjoncturels	125
211	Politique des finances	127
211.1	Politique fiscale	130
211.11	Rapports entre l'imposition fiscale et les investissements	134
211.12	Constitution de réserves de crise	136
211.13	Renforcement de la politique d'impôt	141
211.2	Politique des dépenses	142
211.21	Augmentation directe des dépenses	143
211.22	Création d'occasions de travail	143

211.221	Routes nationales	144
211.23	Allocations de chômage	149
211.24	Subventions aux investissements privés	150
211.25	Subsides d'exportation	151
211.251	Garantie contre les risques à l'exportation	152
211.252	Garantie contre les risques aux investissements	154
211.253	Aide aux pays sous-développés	155
211.3	Politique monétaire	156
211.31	Exportation de capitaux	157
211.311	Ampleur des exportations de capitaux suisses	160
211.312	Possibilités d'intervention de la Confédération	162
211.312.1	Défense d'émission pour emprunts étrangers	162
211.312.2	Intervention par le fisc	163
211.312.3	Fondation d'une banque d'exportation	164
211.312.4	Exportation de finances publiques	165
211.4	Assurance sociale	166
211.41	Assurance-chômage	167
211.42	Assurance-vieillesse et survivants	168
211.421	Placement des fonds accumulés par l'épargne collective	172
211.422	Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse	173
211.5	Contrôle des prix	177
211.51	Dumping	178
211.52	Contrôle des biens-fonds	181
211.53	Statut légal de l'horlogerie	184
211.6	Vente à tempérament	188
211.7	Signification conjoncturelle du nombre des ouvriers étrangers	191
211.8	Coopération des cantons et des communes	202
211.9	Appels aux entrepreneurs et à la population	203
22	Signification conjoncturelle des banques	205
220.1	Influence des banques sur le volume monétaire	208
220.2	Politique d'argent autoritaire	208
221	Interventions de la Banque nationale suisse	209
221.0	Devoirs de la Banque nationale	209
221.1	Politique de l'escompte	211
221.2	Politique du marché ouvert	215
221.3	Politique de l'or et des devises	218
221.4	Exportation de capitaux	219
221.5	Coopération entre la Banque nationale et la Confédération	220
221.6	Coopération volontaire des banques avec la Banque nationale suisse	221
221.61	Moral Suasion	222
221.62	Gentlemen's Agreements	224
221.621	Gentlemen's Agreement contre l'afflux de capitaux étrangers	224
221.7	Possibilités d'une extension des attributions légales de la Banque nationale suisse	229
221.71	Contrôle qualitatif du crédit	230
221.72	Réserves obligatoires	230
3	Considérations finales	233

BIBLIOGRAPHIE

- Amberg, Josef: Die Politik der Schweizerischen Nationalbank, Thèse, St. Gallen 1954.
- Banque nationale : Banque nationale suisse 1907—1957, Publication commémorative à l'occasion du cinquantenaire de la fondation de la Banque nationale suisse, Zurich 1957.
- Böhi, Hans: Volkswirtschaftliche Voraussetzungen erfolgreicher Arbeitsbeschaffung, Bern 1945.
- Böhler, Eugen: Grundlagen der Nationalökonomie, Bern 1948.
- Konjunkturpolitische Gesichtspunkte in der Finanz- und Steuerpolitik, Zürich 1945.
 - Konjunktur- und Krisenpolitik, dans Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955.
 - Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik, dans Festgabe Paul Gysler, St. Gallen 1953.
 - Möglichkeiten und Grenzen der Stabilisierung, Zürich 1958.
- Bossart, Paul: Die Politik des billigen Geldes unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Thèse, St. Gallen 1949.
- Brühlmann, Walther: Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934, Weinfelden 1935.
- Büchi, Willy: Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturpolitischen Gesamtkonzeption, dans Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Jahrgang XIII, Zürich, Januar 1957.
- Capitani, Silvio de: Die konjunkturpolitischen Befugnisse des Bundes auf Grund von Art. 31 quinquies der Bundesverfassung, Thèse, Zürich 1952.
- Castelberg, Guido von: Politik des billigen Geldes in der Schweiz, Thèse, Zürich 1951.
- Chaponnière, J. F.: La Suisse et l'exportation des capitaux, dans Wirtschaft und Recht, 2. Jahrgang, Heft 4, Zürich 1950.
- Churchill, Winston S.: Memoiren, Vol. 1, Bern 1948.
- Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement: Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik, Basel 1956.
- Schuldentilgung und Kapitalmarkt, Gutachten von Prof. Jürg Niehans, Basel 1956.
- Eisler, R.: Stable Money, London 1932.
- Frei, J. H.: Der schweizerische Kapitalexport und seine Probleme, dans Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Jahrgang XI, Nr. 5, Zürich, Mai 1955.
- Haberler, Gottfried: Prospérité et Dépression, 3^{ième} édition, Genève 1943.
- Hahn, Albert: Probleme staatlicher Konjunkturbeeinflussung, Frankfurt a. M. 1956.
- Halm, George, N.: Geld, Aussenhandel und Beschäftigung, traduit de l'anglais par Dr. Walter Diehm, München 1951.
- Hansen, Alwin, H.: Economic Policy and Full Employment, New York/London 1941.
- Fiscal Policy and Business Cycles, New York 1941.
- Hayek, F. A.: Der Weg zur Knechtschaft, Erlenbach/Zürich 1944.
- Hefti, Walter: Die Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft, Thèse, Tübingen 1957.

- Holzer, Max: Wirtschaftspolitik — Organe, dans Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955.
- Jaquemot, Gaston: Das Gentlemen's Agreement als Mittel der schweizerischen Bankpolitik, dans Wirtschaft und Recht, 7. Jahrgang, Zürich 1955.
- Jöhr, Walter, Adolf: Inflation und Rationierung, St. Gallen 1947.
- Die Nachkriegsdeflation, St. Gallen 1945.
 - Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Vol. II: Die Konjunkturschwankungen, Zürich 1952.
 - Das Problem der Wirtschaftsordnung, Festschrift Handels-Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1949.
 - Wirtschaftspolitik — Gesamtüberblick, dans Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955.
- Karrer, Hans: Elements of Credit Insurance, London 1957.
- Kellenberger, Eduard: Volkswirtschaftliche Irrtümer und Fehlgriiffe, Vol. I, Bern 1951.
- Keller, Theo: Finanzpolitik und Konjunkturpolitik, dans Jahresbericht der Vereinigung für gesunde Währung, Zürich 1955.
- Konjunktur und Steuern, dans Unternehmung und Steuern, Zürich 1947.
 - Probleme schweizerischer Bankpolitik, dans Festgabe Fritz Mangold, Basel 1941.
- Keynes, John, Maynard: The General Theory of Employment, Interest and Money, London 1936.
- Ein Traktat über Währungsreform, traduit de l'anglais par Ernst Kocherthaler, München et Leipzig 1924.
- Kneschaurek, Francesco: Die nationale Buchhaltung, St. Gallen 1958.
- Der schweizerische Konjunkturverlauf und seine Bestimmungsfaktoren, St. Gallen 1952.
 - Probleme der langfristigen Marktprognose, dans Aussenwirtschaft, 14. Jahrgang, Zürich 1959.
- Kraus, Otto: Konjunktur und Beschäftigung, München 1954.
- Küng, Emil: Schweizerische Arbeitsmarktprobleme, dans Orientierungen der Schweizerischen Volksbank, Nr. 41, Mai 1961.
- Küng, Heinrich: Die Anlagepolitik der AHV, dans Revue suisse d'Economie politique et statistique, 95^e année, No 4, Décembre 1959.
- La Roche, Charles: Beschäftigungspolitik in der Demokratie, Zürich 1947.
- Die schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, Bern 1947.
- Lütholf, Franz: Das kreditpolitische Instrumentarium der Schweizerischen Nationalbank, dans Wirtschaft und Recht, 6. Jahrgang, Heft 1, Zürich 1954.
- Lutz, Friedrich, A.: Arbeitslosigkeit und Kreditexpansion, dans Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft, Zürich 1951.
- Inflationsgefahr und Konjunkturpolitik, dans Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Juni 1957.
 - Konjunkturpolitik und Inflationsgefahr, dans Neue Zürcher Zeitung, Nr. 200, 23. I. 1957.
 - Das Problem der Wirtschaftsprognosen, dans Recht und Staat, Nr. 185, Tübingen 1955.
- Marchand, René: Möglichkeiten und Grenzen der Diskontpolitik, Thèse, Bern 1948.
- Maurer, Pierre: Le risque d'insolvabilité dans le domaine de l'assurance-crédit, Thèse, Lausanne 1950.
- Nations Unies: Mesures en vue de la stabilité économique internationale, New York 1951.

- Parkinson, Northcote, C.: *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress*, London 1960.
- Parry, Carl: *Selective Instruments of National Credit Policy*, dans *Federal Reserve Policy*, ed. Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington 1947, p. 65 ss.
- Roeschli, Gustav: *Die staatliche Exportkreditversicherung*, Thèse, Zürich 1930.
- Rosset, P.-R.: *La vente à tempérament, Ses aspects économiques et juridiques*, dans *Fascicule XII des Publications de la Société Neuchâteloise de Sciences Economiques*.
- Röpke, Wilhelm: *Civitas Humana*, Erlenbach/Zürich 1944.
- *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 4^{ième} édition, Erlenbach/Zürich 1942.
- *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 2^{ième} édition, Erlenbach/Zürich 1958.
- *Die Lehre von der Wirtschaft*, 3^{ième} édition, Erlenbach/Zürich 1943.
- Rudin, Max: *Möglichkeiten und Grenzen der Diskontpolitik*, dans *Aussenwirtschaft*, 15. Jahrgang, Heft IV, Dezember, Zürich und St. Gallen 1960.
- Rudolf, Fritz, Markus: *Die Schweizer Banken im Dienst der staatlichen Konjunkturpolitik*, Thèse, St. Gallen 1958.
- Samuelson, Paul, A.: *Volkswirtschaftslehre*, Köln 1955.
- Spiethoff, Arthur: *Krisen*, dans *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena 1925.
- Schweizerische Bankgesellschaft: *Zins und Zinspolitik*, April 1961.
- Staubli, Karl: *Les possibilités d'une autonomie nationale dans la politique conjoncturale*, Thèse, Genève 1951.
- Studer, Max, Arthur: *Beschäftigungspolitik und Krisenbekämpfung*, Thèse, Bern 1956.
- Stutz, Fritz: *Der Konjunkturtest*, Thèse, St. Gallen 1957.
- Weyermann, Hans: *Les relations entre la politique monétaire et le plein emploi*, Thèse, Neuchâtel 1958.
- Zaugg, Emil / Schulthess, Felix W. / Bachmann, Hans: *Die Finanzierung und Risikotragung im schweizerischen Exportgeschäft, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschafts- und Marktforschung an der Handels-Hochschule St. Gallen, Nr. 18, Zürich und St. Gallen 1956.*
- van Zwoll, Johann, H.: *Mindestreserven als Mittel der Geld- und Kreditpolitik*, Bern 1954.

Annuaire Statistique de la Suisse.

Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955.

Handwörterbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz, Thun 1947.

Handwörterbuch des Bankwesens, Berlin 1933.

Rapports annuels de la Banque nationale suisse.

Recueil des lois fédérales, Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse.

Statistisches Jahrbuch der Schweiz.

Aussenwirtschaft, Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, Zürich und St. Gallen.

Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique, Berne.

Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse, Zurich.

Comptes d'Etat de la Confédération suisse.

Mitteilungen der Berner Handelskammer.

Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, Bern.
Revue suisse d'Economie politique et de Statistique, Berne.
La Vie économique, Genève.
Volkswirtschaft, Bern.
Wirtschaft und Recht, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht, Zürich.

Der Bund, Bern.
Finanz Revue, Zürich.
L'Information, Paris.
Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

ABRÉVIATIONS

AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
AELE	Association européenne de libre-échange
CEE	Communauté européenne économique
DM	Deutsche Mark
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONU	Organisation des Nations Unies

L'avenir a toujours intrigué l'humanité et continuera de préoccuper les savants. Les hommes sont avides de connaître le futur pour échapper à leur destin. En organisant leur vie, ils sont devenus très ambitieux, et il faut admettre qu'ils ont atteint — du moins dans les pays industriels occidentaux — une prospérité matérielle remarquable.

Bien des personnes croient à une prospérité permanente, mais cette croyance est sujette à caution et peut même devenir fatale si elle subsiste.

Fait étonnant, les progrès scientifiques et techniques incitent les hommes à considérer la sécurité comme un état durable, alors que bien des facteurs d'incertitude demeurent qui, peut-être s'avéreront, prépondérants. Si, de nos jours l'homme domine la matière en maints domaines laissés autrefois au hasard ; s'il lui est possible d'en contrôler davantage, nous sommes en fait encore loin d'avoir mis en valeur, matériellement et moralement, toutes nos facultés et possibilités.

Les problèmes économiques en particulier concernent, plus que jamais, tout le monde, et le comportement de chaque individu contribue au succès ou à l'échec du développement de l'ensemble d'une économie nationale.

Sous cet angle, il est sans doute souhaitable que la discussion sur les questions économiques d'ordre public et privé ne reste pas confinée aux cercles des experts seulement mais qu'elle soit présentée au public. Le citoyen avisé a non seulement le droit mais le devoir impérieux de s'occuper de ces problèmes et de se faire une opinion personnelle claire et ferme, basée sur des notions solides, sans se fier uniquement à des slogans démagogiques sans valeur.

On constate heureusement que l'intérêt du public est suffisamment éveillé pour comprendre les données économiques qui dépassent la vie quotidienne mais qui, indirectement, sont pourtant étroitement liées à celle-ci. Hélas, les discussions se poursuivent trop souvent sur un ton hostile sans raison apparente.

Ce n'est pas seulement dans les Etats totalitaires mais aussi dans les pays démocratiques — où chacun peut pourtant donner librement son avis — qu'on met en doute, parfois la loyauté, la sincérité des adversaires. C'est inadmissible et pourtant compréhensible : tant d'idées saugrenues sont énoncées !

Le seul moyen de ramener les discussions sur un plan réel, c'est d'attirer l'attention du public sur des faits irréfutables de l'économie et de l'orienter d'une manière exacte et objective. C'est d'autant plus nécessaire que les

citoyens en tant que contribuables paient, en fin de compte, les erreurs commises dans ce domaine.

Etant donné que ce sont surtout ces délibérations publiques sur les possibilités de stabiliser les fluctuations économiques qui sont confuses, nous nous efforcerons, au cours de cette étude, de dégager les données sûres concernant la conjoncture et de lever ainsi le voile qui semble entourer le problème conjoncturel.

Aussi modeste que soit la contribution apportée par ce travail à la solution du problème, elle sera peut-être assez importante pourtant pour soutenir la «dépolarisation» des débats économiques et appuyer ainsi les hommes de science, de politique et des affaires qui ont, depuis longtemps déjà, compris l'essence même du problème.

La politique conjoncturelle est certainement l'un des devoirs les plus difficiles de l'Etat. Elle ne s'improvise pas par une simple manipulation du mécanisme du circuit économique; elle exige une ferme résolution, une objectivité claire et une extrême clairvoyance politique pour en assumer la tâche, une grande subtilité doublée d'une fine intuition pour l'accomplir avec une parfaite impartialité.

Maintes fois on a remarqué que la théorie s'écarte souvent de la pratique. Catherine II, impératrice de Russie des années 1762 à 1796, écrivit à Diderot : «Monsieur Diderot, j'ai entendu avec le plus grand plaisir tout ce que votre brillant esprit vous a inspiré ; mais avec tous vos grands principes, que je comprends très bien, on ferait de beaux livres et de mauvaise besogne. Vous oubliez dans tous vos plans de réforme la différence de nos deux positions : vous, vous ne travaillez que sur le papier, qui souffre tout ; il est uni, souple, et n'oppose d'obstacles ni à votre imagination ni à votre plume ; tandis que moi, pauvre impératrice, je travaille sur la peau humaine, qui est bien autrement irritable et chatouilleuse»¹. Cette critique est dirigée contre les savants de tous les temps. Parce qu'elle sort en général de la bouche de hautes personnalités, on est tenté d'y croire, mais ce n'est pas une raison suffisante pour la justifier : la théorie dans toute l'acception du terme implique la recherche de la vérité dans la réalité. Toute théorie qui ne répond pas à cette exigence demeure une fiction plus ou moins attrayante. Or, ce sont justement les personnalités chargées de lourdes responsabilités pratiques qui devraient faire appel à la théorie pour trouver des solutions

1) Mémoires ou souvenirs et anecdotes par M. le Comte de Ségur, 5^e éd. Paris 1843, vol. II, p. 127, cité par Böhler dans «Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik», p. 30.

valables à des réalisations cohérentes. On commet donc une grave erreur et l'on est inexcusable si l'on continue à séparer de la sorte la théorie et la pratique. Toutes les personnes qui essaient d'expliquer ainsi un échec — et cela arrive presque journellement — se trompent. Il n'y a pas de dilemme entre la théorie et la pratique d'un certain domaine. Le problème se pose tout autrement. En effet, la pratique ne touche jamais un seul sujet ; elle en touche toujours plusieurs et c'est précisément au cours d'une analyse objective que l'on examinera les diverses questions séparément pour obtenir ensuite des résultats théoriques. Ceux-ci seront enfin réalisés dans la pratique. En fait, il s'agit d'un problème d'optimisation, et les dilemmes qu'il provoque proviennent d'une théorie établie dans un domaine qui peut être antinomique à une théorie développée dans un autre domaine. Mais la théorie, pour autant qu'elle soit juste, et la pratique concernant une seule et même question sont nécessairement toujours identiques. La science économique serait une science exacte s'il était possible d'analyser les questions économiques séparément, de vérifier et de rendre les résultats par l'expérimentation.

C'est pourquoi ce travail se propose de contribuer à la recherche des possibilités réelles d'une politique conjoncturelle active et d'en indiquer les limites ; d'attirer l'attention sur les dangers qui résident dans les interventions, contraires aux théories et aux objectifs des domaines avoisinants.

L'ensemble du phénomène conjoncturel et ses multiples manifestations n'ont jamais été sérieusement contestés. L'on a bien essayé de les expliquer sous toutes les formes possibles et imaginables et, bien sûr, des solutions très diverses ont été données à ce problème. Toutefois, les conceptions modernes accusent, depuis l'avènement de la théorie du circuit monétaire, un rapprochement apparent. C'est probablement en raison de la période de prospérité continue après la deuxième guerre mondiale que l'intérêt apporté aux théories conjoncturelles s'est tourné vers les nouvelles « théories de développement » soutenues surtout par la littérature d'influence américaine. Les anciennes controverses fondamentales ont été derechef alimentées, bien que se présentant sous une lumière sensiblement différente.

Pour une meilleure compréhension des « théories de développement », il nous semble utile d'en revenir aux problèmes conjoncturels qui, malgré une bibliographie déjà abondante, sont encore loin d'avoir trouvé une solution satisfaisante. En Suisse, la politique conjoncturelle a pris son essor vers la fin de la guerre mondiale alors qu'on s'attendait à de sérieuses difficultés d'après-guerre. Actuellement, et parce que les difficultés redoutées ne se sont pas présentées sous la forme d'une crise économique, on a l'impression que les autorités en matière de conjoncture agissent un peu au hasard. C'est fort compréhensible : personne ne pouvait prévoir une prospérité d'après-guerre d'une telle envergure et l'on sait bien qu'il est en général plus difficile de remédier à une inflation plutôt qu'à une crise. De ce fait, il semble d'autant

plus indiqué d'attirer l'attention sur les problèmes de la politique conjoncturelle en Suisse. Cependant, il convient d'être modeste et de souligner le fait qu'il est impossible de donner une solution simple et définitive, à toutes les situations pouvant se présenter. A ce sujet, il est utile de citer l'opinion de Böhler² qui a déclaré : « Wir sind der Meinung, dass alle Mittel zur Stabilisierung der Wirtschaft ausgeschöpft werden sollten, die mit einer freien Gesellschaft vereinbar sind. Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch überzeugend gezeigt, dass einfache Patentlösungen nur auf Kosten wesentlicher Menschheitsgüter möglich sind. Soll dagegen die Beschäftigungspolitik der Freiheit, Selbständigkeit, Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit ebenso Rechnung tragen wie der Sicherheit, so kann das Ziel nur durch eine fortgesetzte Analyse der jeweiligen konkreten Wirtschaftssituation sowie durch eine Kombination aller verfügbaren Mittel entsprechend der jeweiligen besonderen Konstellation der Verhältnisse erreicht werden. Wir glauben, dass der Welt mit optimalen Lösungen besser gedient ist als mit maximalen, an deren Ende die Enttäuschung und die Diskreditierung steht ».

C'est pourquoi, on ne saurait d'exiger de cette étude l'énumération complète et l'analyse de tous les problèmes que pose une politique conjoncturelle.

Cette analyse, divisée en chapitre théoriques et en chapitres pratiques, se bornera donc à traiter les points principaux et saillants qui se présentent en Suisse. En outre, étant donné que la documentation consultée s'occupe avant tout des moyens de prévenir les crises, ce travail analysera surtout les possibilités d'éviter un « surchauffement » de la conjoncture. A l'heure actuelle ce problème passe sans conteste au premier rang des préoccupations économiques. De plus : l'une des causes essentielles des crises ne réside-t-elle pas dans l'inflation accélérée ?

Enfin, la disparité apparente et inattendue entre le cours de la conjoncture aux Etats-Unis et en Europe nous pousse également à réexaminer les problèmes de la politique conjoncturelle en Suisse. Comme, dans cette étude, les faits cités — qui tiennent une place primordiale — sont encore à venir, il est évidemment impossible d'en tirer des conclusions révolutionnaires maintenant déjà. C'est pourquoi nous nous efforcerons de traiter surtout les faits généraux bien qu'essentiels. Ils n'auront, bien entendu, une valeur explicative aussi forte que les détails, mais ils s'avéreront vraisemblablement valables plus longtemps.

2) Böhler: Préface à La Roche: Die Schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, p. 5 s.

Les périodes de prospérité ont, depuis toujours, été suivies de périodes de crise ou de stagnation. Déjà la Bible nous parle des sept années grasses et des sept années maigres. Cependant, on ne peut guère parler de cycles conjoncturels, car les conditions économiques de jadis ne ressemblent guère à celles de notre époque³. Autrefois, les périodes de prospérité et de dépression étaient plus longues. Souvent, elles avaient pour cause des événements bien déterminés : l'activité spéculative de John Lows en France en 1715 ; les fondations spéculatives aux îles pacifiques par les Anglais, par exemple. Ou plus simplement : de mauvaises récoltes⁴.

Les économistes sont unanimes à déclarer que c'est seulement à partir du XIX^e siècle que se produisent des fluctuations conjoncturelles. L'étude de ce phénomène économique, rattaché aux économies industrialisées⁵, ne commence qu'au XX^e siècle d'une manière approfondie.

L'événement le plus marquant de cette époque est la grave crise mondiale des années trente dont le souvenir est encore très net pour la génération qui l'a connue.

Aux Etats-Unis, l'année 1929 fut marquée par un niveau de vie toujours croissant et, fait étonnant, par des prix légèrement fléchissants. Devant ces perspectives bonnes, en apparence seulement, un optimisme exagéré provoqua une activité de spéculation inédite aux bourses américaines. De nombreux auteurs tentèrent de prouver que les crises économiques appartiennent au passé et qu'elles ont été supprimées par la science et par une organisation moderne et rationnelle de l'économie industrialisée ; celle-ci, par une intensification et une meilleure division du travail, permettrait, selon eux, d'atteindre n'importe quel degré de bien-être.

La certitude d'un avenir prospère et durable ne connut pas de limites et fut telle qu'en septembre 1929 encore, le président de la bourse de New York déclarait que le cours cyclique de l'économie, tel qu'on l'avait connu jusqu'à ce jour, était définitivement surmonté⁶. En octobre déjà ces paroles devaient s'avérer erronées : la panique éclata avec une puissance inouïe et s'étendit si rapidement que Wall Street ne put l'arrêter malgré les nombreuses mesures prises pour soutenir le marché. La chute des cours et des prix fut inévitable.

3) Spiethoff: Krisen, dans Handwörterbuch, p. 8.

4) Kraus: Konjunktur und Beschäftigung, p. 1.

5) Haberler: Prospérité et dépression, p. 5.

6) Churchill, Winston, Spencer: Der zweite Weltkrieg, Bern 1948, Vol. 1, p. 52.

Le chômage atteignit des chiffres inégalés jusqu'à nos jours. On peut se faire une idée de ce marasme économique en consultant certains chiffres : en Allemagne, par exemple, en 1932, on recensa 5.576.000 de chômeurs, soit 19,0 % des personnes aptes à travailler ; en Angleterre, le chiffre des chômeurs atteignit un maximum de 2,8 millions (13,5 %) ; aux Etats-Unis on en comptait 12,8 millions (25,0 %), tandis qu'en Suisse, en 1936, il y en avait 93.000 (4,6 %) ⁷.

Aujourd'hui, bien que les conditions économiques soient nettement différentes de celles qui existaient à la veille de ce grand écroulement, on s'aperçoit que l'attitude psychologique des entrepreneurs et des consommateurs est parfois très semblable à l'optimisme illimité qui régnait à la fin des années vingt. Bien des gens croient à une prospérité durable, mais, comme nous l'avons déjà relevé, cette croyance est sujette à caution et pourrait devenir, une fois encore, fatale.

D'une rétrospective de l'histoire des fluctuations économiques on peut déduire qu'elles sont apparemment rattachées aux systèmes économiques dans lesquels la division du travail est très poussée et dans lesquels l'industrialisation a atteint un niveau très élevé.

Quant à la théorie conjoncturelle, il s'agit tout d'abord de se faire une image empirique des fluctuations économiques afin d'en déduire les traits communs.

102

Mouvement conjoncturel

102.0 Définition

En étudiant les nombreux cycles du passé on est étonné d'une part de la régularité des traits généraux qui les marquent ; on est stupéfait d'autre part par les innombrables irrégularités qui les distinguent nettement les unes des autres : par exemple par la durée ou par l'envergure des différents mouvements conjoncturels. Lorsqu'on essaye de chercher une définition à la fois simple, claire et juste, on est frappé par la complexité du problème.

Bien que les économistes soient unanimes à dire que les phases conjoncturelles doivent être prises dans leur ensemble, il nous paraît impossible d'en donner une définition sans aucun équivoque. On ne saurait définir le phénomène conjoncturel autrement que par des termes généraux. Haberler ⁸ a expliqué ainsi ce phénomène : «Le cycle économique est un mouvement

7) Jöhr/Kneschaurek: Warum ist die schweiz.Volkswirtschaft so leistungsfähig?, dans Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 95^e année, no. 4, décembre 1959, p. 411.

8) Haberler: Prospérité et Dépression, p. 291.

ondulatoire qui intéresse l'ensemble de la vie économique». En considérant que le développement séculaire d'une économie nationale soit nécessairement croissant, on pourrait préciser que les mouvements oscillent non pas autour d'une axe horizontale mais autour d'une axe légèrement ascendante.

Jöhr⁹, dans son ouvrage «Konjunkturschwankungen», a renoncé à donner une définition, probablement par prudence scientifique. En effet, il a été jusqu'à ignorer des expressions telles que «Pendelschlag der Konjunktur», «Schwingungen», «Oszillationen», «Wellen», «Periodizität», «Pulsschlag», etc. et il a déclaré que le terme «Konjunkturschwankungen» était le seul acceptable du point de vue théorique¹.

102.1 Traits principaux des fluctuations économiques

Plusieurs auteurs ont essayé de broser un tableau empirique des cycles conjoncturels en relevant quatre à six phases marquantes. Jöhr² s'est occupé, entre autres, de celui de Spiethoff, du Harvard University Committee on Economic Research, et de celui de Haberler. Puis il a démontré que les fluctuations économiques observées jusqu'à maintenant sont tellement irrégulières qu'il est impossible de discerner plusieurs phases ayant une valeur générale et théorique³. En principe, il y a seulement deux phases communes à toutes les fluctuations économiques : l'expansion et la contraction. A ce sujet Jöhr⁴ a écrit : «Mit dieser Beschränkung auf zwei Phasen, welche natürlich implizite auch die Existenz eines oberen und unteren Wendepunktes anerkennt, wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass nicht jede Kontraktion durch eine Krise im Sinne eines panikartigen Zusammenbruchs eingeleitet und nicht jede Expansion durch eine Hochkonjunktur mit Vollbeschäftigung abgeschlossen wird».

Comme les phénomènes d'un mouvement conjoncturel ne peuvent être identifiés avec exactitude, nous nous contenterons de définir les deux phases opposées en des termes très généraux.

102.11 Expansion

L'expansion se manifeste invariablement par une augmentation de l'activité économique. Les symptômes qui peuvent mais ne doivent pas nécessairement en découler pour le circuit économique sont nombreux. Nous n'en citerons

9) Jöhr: Die Konjunkturschwankungen, Zürich 1952.

1) Jöhr: op. cit., p. 77.

2) Jöhr: op. cit., p. 18 ss.

3) Jöhr: op. cit., p. 59.

4) Jöhr: op. cit., p. 78.

que quelques-uns, à savoir l'augmentation des investissements, l'augmentation de la demande, l'accroissement des prix et la diminution du chômage.

102.12 *Contraction*

Par contre, la contraction se manifeste par une diminution de l'activité économique. Les symptômes en sont par exemple : une diminution des investissements, une diminution de la demande, un fléchissement des prix et un accroissement du nombre des chômeurs. Dans les discussions politiques, c'est surtout l'extension du chômage dans une ou plusieurs branches de l'économie nationale qui fait l'objet de vives controverses.

102.13 *Traits communs*

Il convient de citer ici brièvement les traits et les critères communs aux fluctuations conjoncturelles, en résumant l'orientation exposée par Jöhr ⁵.

102.131 *Répétition de deux phases opposées*

En mentionnant l'expansion et la contraction pour décrire le phénomène du mouvement conjoncturel, nous venons d'énoncer le premier des traits communs aux fluctuations économiques. Les deux phases, opposées par leur direction de développement, se distinguent non seulement d'une manière graduelle mais surtout essentielle ⁶. Pour les phases conjoncturelles, les traits communs s'épuisent dans l'alternance des périodes en hausse avec les périodes en baisse.

Pour définir ces mouvements contraires, la terminologie économique emploie toute une gamme d'expressions diverses, telles que «prospérité-dépression», «expansion-contraction», «essor-abaissement», «hausse-baisse» etc., alors que les expressions telles que «crise», «marasme», «recession», «recovery» (ces deux dernières expressions sont empruntées à la terminologie américaine), «assainissement», «rétablissement» etc. s'emploient pour marquer les points tournants ⁷.

Vu que les deux phases énoncées sont opposées par leur direction, il est fort compréhensible qu'on ait comparé le mouvement des fluctuations économiques avec celui des vagues.

5) Jöhr: op. cit., p. 60 ss.

6) Jöhr: op. cit., p. 60 ss.

7) Jöhr: op. cit., p. 62.

102.132 *Durée des cycles*

Un des principaux critères est certainement la durée des cycles. A l'exception de quelques petites vagues, la durée des cycles se situe en général entre 7 et 11 ans.

Cependant, il existe d'autres mouvements cycliques *partiels*, qui ne suivent pas cette règle. Notamment, le cycle du textile, le cycle des porcs et le cycle du bâtiment⁸. Ce dernier est sans doute un des plus importants dans son genre mais, tout d'abord, nous nous occuperons du mouvement d'ensemble d'une économie nationale.

Il est certain que les cycles conjoncturels durent plus qu'une année. En effet un tel mouvement nécessite une période d'une certaine longueur pour pouvoir donner l'empreinte à l'ensemble d'une économie⁹.

D'autre part il est plus prudent de ne pas limiter la durée des cycles à un nombre d'années déterminé. Jöhr¹ se prononce ainsi : «Die Prozesse sind *mehrfährig*, aber *nicht* *vielfährig*». Considérant que la prospérité d'après-guerre dure — abstraction faite des «recessions» ou des «aplatissements» — depuis plus de 14 ans déjà, la limitation de la durée des cycles par le terme «*nicht vielfährig*» paraît réfutée. On pourrait éventuellement prétendre que c'est l'essor séculaire qui s'est superposé au cours «normal» de la conjoncture. Quoi qu'il en soit, nous sommes en tout cas amenés à constater combien il est difficile de délimiter la durée des cycles même avec les termes les plus généraux.

Cependant, un autre aspect du problème nous paraît plus intéressant : celui de la comparaison de la durée des deux phases opposées. En étudiant les fluctuations historiques nous supposons, naturellement sans pouvoir le prouver, que les phases expansives sont vraisemblablement plus longues et plus fortes que les phases contractives. Cette hypothèse paraît irréfutable surtout en considérant les développements économiques récents, bien que nous n'ayons pas encore pris assez de recul pour les apprécier définitivement.

102.133 *Amplitude des oscillations*

L'amplitude des fluctuations observées jusqu'à maintenant n'a jamais dépassé certaines limites.

Le nombre des chômeurs par exemple n'a jamais et dans aucun pays dépassé le 10 % environ de la population totale d'une nation².

8) Hansen: *Fiscal Policy and Business Cycles*, p. 16 s.

9) Jöhr: *op. cit.*, p. 63.

1) Jöhr: *op. cit.*, p. 63.

2) Jöhr: *op. cit.*, p. 64.

D'autre part, il convient de remarquer que l'apogée d'une conjoncture n'engendre pas nécessairement le plein emploi à 100 %. Pour les Etats-Unis, le taux minimum du non-emploi fut estimé de 4 à 5 % de la population active³.

De plus nul n'ignore que le plafond imposé par le niveau du plein emploi peut être haussé par exemple lorsque les entrepreneurs acceptent des commandes qu'ils exécuteront plus tard que d'habitude⁴. C'est ce qu'on appelle le «sur-emploi».

Bien que le degré d'emploi soit le critère le plus fréquemment consulté pour déterminer les limites de l'amplitude des fluctuations il est loin d'être le seul indice existant. Le volume réel de la demande ou des investissements en serait un exemple. Cela nous amène à examiner les éléments fluctuant au cours du déroulement de la conjoncture.

102.134 *Eléments fluctuants*

Pour pouvoir comprendre l'entité des multiples phénomènes économiques, on a adopté le modèle du circuit économique qui est maintenant accepté d'une manière générale. Or, ce modèle se compose d'éléments qui représentent les grandeurs globales d'une économie nationale, telles que les revenus, la consommation, l'épargne, les impôts, la production, les investissements, les dépenses publiques et les échanges extérieurs. Dès que ces données économiques eurent attiré l'attention des économistes ils commencèrent à établir des statistiques. Pour certaines données ce recensement réussit mieux que pour d'autres.

Or, en rétrospective, le cours de la conjoncture est marqué par la variation des divers indices statistiques. En parlant du degré d'emploi, nous venons d'en citer un. Le revenu national, le niveau du coût de vie, le volume de la monnaie en circulation, les prix, les salaires, le taux de l'intérêt etc. en sont d'autres.

L'avantage recherché dans ces critères réside dans la possibilité de les mesurer quantitativement. Mais il convient d'ajouter qu'il ne faut pas trop se fier à la statistique, car son interprétation en est assez souvent sujette à caution, surtout lorsqu'il s'agit d'en vérifier les résultats en vue d'un diagnostic de la conjoncture. Il faut faire montrer de plus de scepticisme encore lorsqu'on veut les mettre au futur pour pouvoir établir une prévision du cours probable de la conjoncture.

3) Hansen: *Economic Policy and Full Employment*, p. 60.

4) Jöhr: *op. cit.*, p. 64.

Non moins importants sont les facteurs psychologiques qui permettent de reconnaître le cours de la conjoncture. Ainsi, l'attitude des entrepreneurs qui est résolument optimiste pendant la phase d'expansion, se change et devient pessimiste pendant la phase de contraction. Cependant, il faut reconnaître que la majorité des entrepreneurs fait toujours preuve d'un optimisme salubre — même lors d'une baisse très grave et malgré leurs plaintes, leurs déclarations qui laisseraient supposer le contraire —, car au fond l'optimisme est un facteur important de toute activité économique. C'est pourquoi il nous semble utile d'orienter ces aspects psychologiques sur l'examen de l'inclination des entrepreneurs à faire des investissements. Cela nous paraît d'ailleurs plus facile d'apprécier que de vouloir juger l'attitude psychologique des sujets économiques. Les mêmes considérations sont indiquées à l'égard des consommateurs, c'est-à-dire à l'égard de leur inclination à dépenser et d'épargner.

Du point de vue psychologique, il est également intéressant de noter le fait que pendant une période de prospérité, la collectivité se trouve dans une sorte de désintégration : les individus abandonnent de plus en plus leur sens de solidarité⁵. Des groupes de plus en plus petits voient augmenter leur pouvoir sur le marché, ce qui leur permet par la suite de réaliser de mieux en mieux leurs ambitions personnelles. L'intérêt commun et les considérations à longue échéance cèdent le terrain aux intérêts personnels au jour le jour. De plus, une période de prospérité prolongée renforce l'idée que les perturbations économiques sont définitivement surmontées⁶.

L'accroissement constant de la population, le développement de la technique, la politique de plein emploi que la plupart des pays adoptent font supposer que toute crise sera désormais exclue. Et pourtant l'on sait que le développement technique par exemple s'effectue par bonds et n'est pas linéaire et harmonique. Or, cette attitude irrationnelle mobilise précisément les forces qui ont depuis toujours causé l'effondrement d'une époque prospère.

Böhler⁷ critique surtout la spéculation et les parasites qui provoquent une hausse artificielle des prix, des papiers valeur, des biens-fonds etc. Toutefois nous pensons qu'il ne faudrait pas introduire la spéculation dans la discussion. A travers l'histoire économique, cette notion a souvent été attaquée avec beaucoup d'agressivité. Ce terme a pris, par conséquent, un sens péjoratif qui peut induire en erreur. La spéculation est un élément indispensable au bon fonctionnement d'une économie libre. De plus, il reflète un trait humain tellement répandu qu'on ne saurait le condamner. Böhler⁷, lui aussi, précise que la spéculation est pratiquée dans une mesure plus ou moins

5) Böhler: *Möglichkeiten der Stabilisierung*, p. 16.

6) Böhler: *op. cit.*, p. 16.

7) Böhler: *loc. cit.*

grande par tout le monde et qu'elle représente une anticipation toujours plus longue des événements économiques.

En conclusion, nous dirons que les principaux traits psychologiques qui marquent les deux phases de la conjoncture sont communs à tous les mouvements conjoncturels observés à ce jour. A travers toute l'histoire économique, ces phénomènes n'ont guère changé.

102.136 *Résumé des traits principaux des fluctuations*

Les divers traits qui marquent un mouvement conjoncturel sont beaucoup trop nombreux pour pouvoir en donner une énumération complète. Jöhr⁸ a établi un résumé de ces éléments principaux qui varient au cours du déroulement de la conjoncture. Etant donné que ce résumé contient des points qui reviennent dans les discussions conjoncturelles tout comme le refrain dans les chansons, il est bon de le reproduire ici.

Ces éléments variables sont :

1. L'évaluation des perspectives de vente par les entrepreneurs
2. Le revenu national nominal
3. Le produit social réel
4. Les indices des prix
5. Le niveau des salaires
6. Le degré d'exploitation des moyens de production

Nous ajouterons :

7. Le degré de l'emploi
8. Les stocks
9. Le volume des investissements
10. Le volume de la consommation
11. Le volume du commerce extérieur

D'ores et déjà nous tenons à souligner qu'il s'agit, dans cette énumération, de grandeurs globales qui n'ont aucun sens lorsqu'elles sont prises séparément.

II Explication de la conjoncture

110 Développement de la théorie conjoncturelle

Il est tout naturel que les économistes se soient tournés très tôt vers le phénomène des cycles conjoncturels qui excitait leur curiosité. Tout d'abord, ils y virent une sorte de loi de la nature et en tirèrent des conclusions qui ressemblent beaucoup à la physique.

8) Jöhr: op. cit., p. 73.

Nous renonçons à relever ici les nombreuses théories qui ont été établies à ce sujet et qui ont fait l'objet des monographies de Haberler⁹ et de Jöhr¹.

Le développement de la théorie conjoncturelle se distingue par quatre phases principales.

1. Tout d'abord il y eut les nombreuses théories exogènes essayant d'attribuer les fluctuations économiques à une seule cause en dehors de l'économie. Parmi celles-ci, il convient de mentionner les théories cosmiques les théories de population, les théories technologiques et les théories monétaires².

2. Plus tard, les auteurs commencèrent à prendre en considération les résultats statistiques³ et à se méfier des théories monocausales⁴. Quelques-uns basèrent leurs théories sur des impulsions accidentelles, qu'ils baptisèrent «random shocks» ou «erratic shocks»⁵.

3. Un autre groupe d'auteurs construisirent des modèles, dans lesquels ils produisirent des fluctuations semblables à celles de la conjoncture. Plus tard l'œconométrie, une nouvelle branche de la science économique, a combiné les divers modèles avec les résultats de la statistique en introduisant des formules mathématiques. Les aspects sociologiques et psychologiques ont été finalement ajoutés⁶.

4. La dernière phase a amené les conceptions modernes de la théorie conjoncturelle. Parmi celles-ci l'ouvrage déjà mentionné par Jöhr est sans doute l'un des plus complets qui existent dans ce domaine. Pour expliquer le mouvement conjoncturel Jöhr⁷ a d'abord dressé le «modèle de la concurrence absolue», pour l'adapter ensuite à la réalité en introduisant successivement les éléments qui s'y rapportent, à savoir «le besoin de temps pour l'adaptation, conditions monopolistiques, particularités psychologiques, modifications induites dans le circuit monétaire et le processus de noyau».

Bien que la théorie de Jöhr soit la plus exacte que nous connaissions, elle fut aussi contestée par plusieurs économistes soit en entier, soit en détail. Büchi⁸ a déclaré : «Es gibt noch keine einheitliche Konjunkturtheorie und wird sie wohl kaum je geben. Aber viele Einzelfragen einer wissenschaftlich theoretischen Erklärung des Phänomens der Konjunkturschwankungen haben

9) Haberler: *Prospérité et Dépression*.

1) Jöhr: *Die Konjunkturschwankungen*.

2) Jöhr: *op. cit.*, p. 152—165.

3) Kraus: *Konjunktur und Beschäftigung*, p. 10.

4) Haberler: *op. cit.*, p. 6.

5) Jöhr: *op. cit.*, p. 166 s.

6) Rudolf: *Die Schweizer Banken*, p. 5.

7) Jöhr: *op. cit.*, p. 251—617.

8) Büchi: *Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturpolitischen Gesamtkonzeption*, p. 1.

sich in den letzten 20 Jahren soweit geklärt, dass sich daraus praktisch-politisch verwertbare Erkenntnisse gewinnen liessen.»

Du moins la notion qui voulait que les fluctuations économiques soient un phénomène inévitable semble maintenant surmontée par les connaissances théoriques sûres que nous possédons. Par contre, il serait trop audacieux de croire qu'une stabilisation absolue soit réalisable. Il s'agit davantage, comme nous verrons plus tard, de minimiser les fluctuations et d'éviter les marasmes les plus grands, que de les supprimer complètement. La question réside avant tout, nous semble-t-il, dans le problème de faciliter l'adaptation d'une économie qui fait face aux multiples éléments dynamiques et de ménager les individus dans la mesure du possible pour leur éviter les coups les plus durs.

III

Causes des fluctuations

Jöhr⁹ distingue trois groupes de facteurs qui influencent les fluctuations économiques : les impulsions, les facteurs structureaux et le processus de noyau.

a) Impulsions

Les impulsions exercent une influence par leur seule modification et non par leur simple présence. Dans l'ordre de leur importance Jöhr¹ a cité les causes suivantes :

Impulsions avec peu d'influence :

1. Irrégularité de l'accroissement de la population
2. Fluctuation de récoltes
3. Changement d'intention des oligopolistes
4. Surcapacité partielle en tant qu'impulsion pour les investissements
5. Fluctuation de la vitalité des entrepreneurs

Impulsions importantes :

6. Nombre des inventions nouvelles dans la technique
7. Découvertes de nouveaux gisements d'or
8. Colonisation de nouveaux territoires

Impulsions de grande signification :

9. Révolutions sociales ou simplement menace de tels changements fondamentaux
10. Conflits de travail
11. Politique syndicale offensive

9) Jöhr: op. cit., p. 621—625.

1) Jöhr: op. cit., p. 622 s.

Impulsions extraordinaires :

12. Guerre et menace de guerre
13. Inflations provoquées par les déficits des pouvoirs publics.

Avec cette gamme de causes principales, Jöhr a refuté toutes les théories exogènes monocausales.

b) Facteurs structureaux

Les facteurs structureaux que Jöhr ² a mentionné sont :

1. Prédisposition d'une économie pour le processus de noyau
2. Facteurs amplifiant ou freinant
3. Facteurs qui changent la direction du mouvement
4. Facteurs qui favorisent ou défavorisent le mouvement.

Ces facteurs structureaux agissent seulement lorsqu'un mouvement conjoncturel est déjà amorcé ; ils n'en sont pas la cause directe.

Parmi les facteurs structureaux Jöhr ³ distingue cinq groupes, à savoir ceux qui sont actifs.

1 au sens cumulatif

10 pendant les deux phases de la conjoncture

(principe d'accélération, loi de la séquence périodique des revenus, effets des frais fixes, «lag» des salaires, manque de transparence, incertitude des anticipations, humeur, anticipation, calculs et amortissement à base des prix de revient, les phénomènes de l'induction de la thésaurisation et de la déthésaurisation, les phénomènes de l'induction de l'épargne, les phénomènes de l'induction de la création et de l'anéantissement de l'argent)

11 pendant la contraction

(adaptation inverse de la production agraire, effets des entrelacements de crédit, vente à vil prix par les oligopolistes, fausse appréciation des pertes sur le capital immobile)

12 pendant l'expansion

(spirale des prix et des salaires provoquée par les syndicats)

2 au sens restrictif

20 pendant les deux phases de la conjoncture

(rigidité des prix monopolistiques, calcul à base des frais généraux de la période antérieure)

21 pendant l'expansion

(négligence des profits sur le capital immobile)

3 au sens d'un revirement de la conjoncture

(principe d'accélération, loi de la séquence périodique des revenus, adaptation exagérée en raison de la transparence restreinte)

2) Jöhr: op. cit., p. 622 s.

3) Jöhr: op. cit., p. 623 s.

4 au sens d'un favoritisme

41 de l'expansion

(sous-emploi frictionnel des facteurs de production, exploitation d'une surcapacité partielle par une extension des autres équipements de production, sous-emploi de facteurs de production en raison de nouveaux monopoles, négligence du profit des entrepreneurs et de l'intérêt sur le capital propre en calculant les bénéfices)

42 de la contraction

(sur-emploi frictionnel des facteurs de production, calcul à base de taux d'amortissement surélevés)

5 au sens d'un défavoritisme

51 de l'expansion

(chômage frictionnel qui freine une inflation provoquée par les syndicats, calcul à base de taux d'amortissement surélevés)

52 de la contraction

(projets d'investissements à long terme par les entreprises et associations monopolistiques, négligence du profit des entrepreneurs et de l'inérêt sur le capital propre en calculant les bénéfices)

c) Le processus de noyau

Le processus de noyau est le facteur avec lequel Jöhr ⁴ explique l'origine directe d'un mouvement cyclique. Une cause petite, quelque insignifiante qu'elle soit, peut donner lieu à une réaction en chaîne comme on le sait de la physique nucléaire et provoquer ainsi un changement fondamental de la conjoncture. Le processus de noyau exerce donc eo ipso un effet cumulatif. A ce sujet Jöhr ⁵ a écrit : «Zu seinem Wesen gehört es, dass er aus sich selbst heraus zu entstehen vermag. Zwar bedarf es natürlich auch hier eines gewissen Anlasses, um ihn zum Anlaufen zu bringen; aber dieser Anlass kann sehr unbedeutend sein: ein schlechter Traum, eine im Familienkreis entstandene Verstimmung, eine durch Krankheit bedingte Ermattung können einen Unternehmer dazu veranlassen, eine geplante und auch von dritten erwartete Investition nicht vorzunehmen, wodurch sich andere zu einer analogen Reaktion bestimmen lassen . . . Damit soll aber nicht ausgeschlossen werden, dass der Kernprozess auch durch eigentliche konjunkturelle Impulse in Bewegung versetzt werden kann; ja, man könnte das sogar als den empirisch häufigeren Fall betrachten.» Jöhr se sert donc principalement de la psychologie pour expliquer la naissance des fluctuations économiques. Il peut expliquer en même temps les nombreuses incertitudes et irrégularités que provoque chaque essai d'anticiper le cours des futurs mouvements conjoncturels.

Ce schéma des causes conjoncturelles que Jöhr a établi nous montre clairement que les fluctuations économiques ne s'expliquent pas par un modèle mécanique ou par une image empirique représentant un cours moyen

4) Jöhr: op. cit., p. 625 ss.

5) Jöhr: op. cit., p. 613.

de la conjoncture. La recherche de la science économique doit se contenter de recenser pour chaque situation économique concrète les causes qui sont significatives et d'en apprécier les interdépendances importantes. Jöhr⁶ ajoute : «Dass man aber auch hierbei die Kausalbeziehungen nicht in jeder Hinsicht blosszulegen vermag, wird ohne weiteres klar, sobald man sich vergegenwärtigt, dass Tausende von einflussreichen Unternehmern und Millionen von Konsumenten in dem kausalen Getriebe, das die konjunkturellen Schwankungen erzeugt, unabhängig voneinander schalten und walten».

En conclusion, nous constatons :

1. Les causes des fluctuations économiques sont certainement nombreuses et peuvent se manifester dans les variations et dans les combinaisons les plus diverses.
2. La signification des causes particulières peut varier sensiblement dans un sens graduel et essentiel.
3. En considérant les fluctuations qu'on a pu observer à ce jour et qui se ressemblent surtout par la répétition des deux phases opposées, on peut en déduire qu'une cause particulière agit toujours de la même manière, si les conditions environnantes sont plus ou moins identiques.
4. Du moment qu'une cause particulière peut favoriser ou endiguer une autre, le cours définitif de la conjoncture est le résultat de toutes les causes qui sont en jeu. Par analogie à la mécanique, la conjoncture est la résultante de ces vecteurs, voire ces multiples causes.
5. Vu les innombrables facteurs structuraux, chaque mouvement conjoncturel qui s'est produit dans le passé demeure unique et irréproducible.
6. Une fois en marche, le mouvement conjoncturel est un processus automatique et cumulatif. A condition qu'il n'y ait pas d'obstacles exogènes qui l'entravent à un certain moment, il n'a pas besoin d'une aide extérieure pour progresser.

Susceptibilité conjoncturelle d'une économie

En considérant les causes possibles qui déclenchent un mouvement conjoncturel, on découvre des économies conjoncturellement plus fragiles que d'autres.

Nous nous contenterons ici de résumer brièvement les facteurs qui favorisent la naissance d'un mouvement conjoncturel et qui entravent l'autonomie d'un pays en matière de politique conjoncturelle.

Tout d'abord, il est clair qu'une petite économie est moins stable qu'une grande. Ensuite, on sait qu'un pays dépendant pour une large part de son commerce extérieur ne pourra guère échapper aux répercussions des fluctuations économiques provenant de ses partenaires de commerce.

6) Jöhr: op. cit., p. 634.

Mais ce sont également la forte industrialisation, la spécialisation poussée, la concentration industrielle et le manque de capitaux qui accentuent la sensibilité conjoncturelle d'une économie.

Du point de vue psychologique, il est permis de dire qu'une société de masse, spirituellement dépaycée, est plus sensible aux fluctuations économiques qu'une société traditionnelle où la dernière cellule, la famille, a gardé sa signification décisive. Si, au lieu d'examiner chaque situation économique d'une manière raisonnable et rationnelle, les entrepreneurs et les consommateurs voulaient tenir compte des tendances affectives et irrationnelles qui influencent la collectivité, il est évident que cette attitude augmenterait la «prédisposition au processus de noyau».

13

Politique conjoncturelle

130

Considérations générales

Avant d'aborder le problème proposé à ce travail, il convient de le situer dans ses grandes lignes pour éviter d'emblée des malentendus.

Les hommes du XX^e siècle ont plus de peine que leurs ancêtres à s'orienter en face de la troublante multitude des problèmes qui ne cessent d'exiger d'eux des décisions rapides. C'est probablement en raison de cette urgence que les solutions peu réfléchies sont aussi nombreuses. Et combien de conceptions sont dénuées de leur sens à la suite d'un abus trop fréquent.

L'existence est marquée d'éléments opposés. La vie humaine oscille entre des pôles, allant d'un extrême à l'autre.

Si nous énonçons ces vérités anciennes, c'est pour dire que dans tous les domaines la vraie politique peut se résumer ainsi : réunir les éléments opposés en une synthèse vivante. Or, ce n'est pas moins vrai pour la politique conjoncturelle. Bien qu'il ne soit pas possible de relever ici toutes les bases déterminantes d'ordre spirituel, moral, culturel et social, nous soulignerons que les mesures qui s'imposent à l'échelon économique exigent des mesures correspondantes et coordonnées dans tous les autres domaines ; si ce n'est pas le cas, les solutions recherchées seront d'emblée vouées à un échec.

131

Rapports entre les systèmes de l'Etat et de l'économie

La logique nous le dit et l'histoire nous le prouve : il est impossible d'allier un quelconque système de l'Etat avec un quelconque système économique, car une société est un ensemble d'éléments politiques, économiques et culturels qui dépendent les uns des autres⁷. Du point de vue de la liberté les deux principes opposés dans l'organisation d'un Etat sont la démocratie et le

totalitarisme. Les éléments opposés dans l'organisation d'une économie sont le planisme et le «laissez-faire». C'est Röpke qui a su prouver que le planisme, défendu jadis avec tant de ferveur par les socialistes, était incompatible avec l'économie libre d'une démocratie.

On s'est également demandé si les mouvements conjoncturels pouvaient s'effectuer dans une économie centralisée. Tandis que Röpke ⁸ l'affirme, Jöhr ⁹ le nie, car, dans ce cas et selon sa théorie, «le processus de noyau» serait impossible : le volume de la production et des investissements ne se baserait pas sur les décisions des entrepreneurs et des consommateurs, mais serait fixé par une autorité centrale. Toutefois Jöhr ⁹ admet que de graves frictions peuvent surgir dans une économie centralisée. C'est dire qu'il n'y a pas de système économique dans lequel il n'y ait pas de désagréments sérieux.

D'autre part, l'histoire a démontré que la politique du «laissez-faire» peut engendrer l'anarchie. Par conséquent, chaque Etat devrait adopter et poursuivre une politique économique qui corresponde aux principes qui marquent son organisation politique. Or, on sait que déjà sur le plan politique, il est difficile de former une volonté commune et valable. D'ailleurs, n'oublions pas que la formation de la volonté politique n'est pas un acte unique tranchant la question une fois pour toutes. Non, les questions fondamentales se posent continuellement sous un autre angle. Aux observateurs avisés de les reconnaître ! La lutte pour la liberté par exemple, ne s'arrête pas une fois qu'elle est acquise. Pour la sauvegarder, il faut constamment la défendre.

En effet, les éléments d'instabilité qui menacent un système politique sont nombreux et il n'y a pas lieu de s'étonner qu'à l'échelon économique il soit si difficile d'obtenir la stabilité.

En Suisse, comme dans bien d'autres pays, il serait salulaire de dégager les grandes lignes d'une politique économique en les comparant aux décisions telles qu'elles s'imposent selon les décisions prises à l'échelon politique. De cette manière, de nombreuses résolutions se révéleraient fausses et s'avéreraient non-conformes à la volonté initiale de la société. Mainte discussion peu féconde, voire démagogique serait éliminée de cette manière.

Développement historique des conceptions de la politique conjoncturelle

Les conceptions de la politique conjoncturelle ont subi des revirements étonnants. Avant la première guerre mondiale la majorité des économistes déclarait que les fluctuations économiques sont incurables et Leroy ¹ décréta :

7) Röpke: Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, p. 143.

8) Röpke: Civitas Humana, p. 340 ss.

9) Jöhr: op. cit., p. 648 s.

«Les chômages sont des faits de la nature». D'autre part, on se souvient des paroles optimistes du président de la bourse de New York, prononcées un mois avant l'ouverture de la grande crise mondiale. De nos jours, le même optimisme fait loi et les économistes sont unanimes à dire que les gouvernements doivent poursuivre une active politique conjoncturelle. Hahn² écrit : «Heute findet in USA wie in Europa kaum eine These so sehr allgemeine Anerkennung wie die, dass der Staat die Aufgabe habe, die Konjunkturentwicklung mit dem Ziele der Vermeidung starker Rückschläge zu beeinflussen.»

Cependant, bien que les recherches économiques aient accompli des progrès remarquables, on peut se demander si un tel optimisme est vraiment justifié.

En principe, les nombreuses conceptions de la politique conjoncturelle se situent entre deux extrêmes. D'une part, les nihilistes refusent catégoriquement toute mesure conjoncturelle ; d'autre part, les optimistes s'en promettent des possibilités illimitées. Laquelle de ces deux conceptions fondamentalement opposées faut-il adopter ? Tout d'abord il convient de remarquer que si le scepticisme est justifié, il est certainement aussi valable pour l'opinion des nihilistes qui le pratiquent, car rien ne prouve qu'ils soient les seuls à avoir raison³. D'ailleurs l'humanité gardera toujours son optimisme et ses espérances malgré une théorie qui démontrerait l'inutilité des remèdes. Dans le domaine de l'économie comme dans celui de la médecine, les malades guérissent souvent par une volonté et par une foi inébranlables qui, parfois, soulèvent des montagnes. Cependant l'homme de science ne doit pas croire aux miracles.

Rudolf⁴ pense que le développement des conceptions de la politique conjoncturelle s'est effectué en quatre phases successives.

1. Dans une première période on se proposait de parer aux fluctuations par des changements structuraux de l'économie. Les socialistes par contre se promettaient de bons résultats en changeant le système économique, en préconisant même «l'étatisation» des moyens de production. D'autres, tel que les adeptes de la théorie «Freigeld» voyaient la meilleure solution dans un changement du système monétaire.
2. Une seconde étape est marquée par une politique restrictive. Par des restrictions apportées au budget d'Etat, aux prix et aux salaires, on espère atteindre un nouvel équilibre économique, sur un niveau plus bas.
3. A une troisième époque, notamment après la crise mondiale, on reconnaît que les restrictions ne sont pas efficaces et qu'il faudrait plutôt essayer

1) Leroy-Beaulieu, cité par Böhler, dans *Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik*, p. 17.

2) Hahn: *Staatliche Konjunkturbeflussung*, p. 5.

3) Böhler: *Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik*, p. 29.

4) Rudolf: *Die Schweizer Banken im Dienst der staatlichen Konjunkturpolitik* p. 16 s.

d'activer une économie par des mesures expansives. Les cherchent à créer des occasions de travail autorités. Mais on préconise aussi de faciliter les crédits par des mesures monétaires, de manipuler les taux d'échange et le commerce extérieur.

4. La quatrième phase du développement comporte la conception moderne de la politique conjoncturelle à laquelle nous reviendrons plus particulièrement.

La grande diversité de ces conceptions s'explique d'une part par les théories conjoncturelles opposées sur lesquelles elles sont basées ; d'autre part par l'antinomie des buts économiques, qu'elles poursuivent. Ensuite, étant donné qu'elles sont basées sur une expérience insuffisante, elles ont un caractère fort spéculatif, qui empêche toute vérification ou falsification⁵.

133 Conception moderne de la politique conjoncturelle

La conception moderne de la politique conjoncturelle peut être considérée comme optimiste : elle se base sur de nombreux points théoriques qui semblent maintenant vérifiés par l'expérience.

Les économistes sont unanimes à déclarer qu'il est possible d'exercer une influence positive sur le déroulement de la conjoncture et affirment la nécessité d'intervenir. Les différends qui subsistent portent surtout sur les objectifs et sur les méthodes préconisées.

La définition de Böhler⁶ présente la politique conjoncturelle comme faisant partie intégrante de l'ensemble de la politique économique : «*Unter Konjunkturpolitik sind die Massnahmen des Staates und der Wirtschaft zu verstehen, die eine Milderung der zyklischen Schwankungen der Wirtschaft — Produktion, Beschäftigung und Einkommen — und eine Linderung der Folgen von Krisen- und Depressionszuständen bezwecken*».

Selon cette définition, la politique conjoncturelle vise un but bien déterminé, à savoir la stabilisation de l'économie avec des moyens et sur des champs d'opération très nombreux. En principe, la politique conjoncturelle déploiera donc son activité en n'importe quel point du système économique si elle peut en espérer un résultat favorable. Du point de vue méthodique, Böhler préconise une politique préventive aussi bien qu'une politique curative pour le cas où la première ne réussirait pas à maîtriser le mouvement conjoncturel. En tant que promoteur d'une politique conjoncturelle, il envisage l'Etat et l'économie en général, sans préciser cependant ce qu'il entend dans ce cas sous le terme de «l'économie». Il veut probablement faire allusion à l'interdépendance causale des phénomènes économiques à laquelle la majorité des économistes attribuent une signification primordiale. A ce

5) Böhler: op. cit., p. 18.

6) Böhler: Konjunktur- und Krisenpolitik, p. 32.

sujet Büchi⁷ écrit : «Konjunktur ist nicht ein isolierbarer Ausschnitt aus der Gesamtwirtschaft, sondern das Zusammenspiel vieler wirtschaftlicher Vorgänge, das Ergebnis einer Vielzahl von Entschlüssen, Dispositionen und Handlungen wirtschaftlicher Subjekte. Solche Entschlüsse und Handlungen vollziehen sich auf einer Reihe von Märkten, auf dem Geld- und Kapitalmarkt, auf den Märkten der Produktionsmittel und der Produkte, auf dem Arbeitsmarkt usw., so dass sich die Konjunktur als ein Resultat aller Marktbeziehungen ergibt und die Konjunkturlage — gute oder schlechte Konjunktur, Prosperität und Hochkonjunktur oder Niedergang und Depression — den ökonomischen Gesundheitszustand einer Volkswirtschaft angibt». Sous ces rapports il est évident que toutes les interventions économiques sont étroitement liées les unes aux autres. Büchi⁷ poursuit : «Es gibt keine autonomen, nur in sich und auf sich selber wirkenden Sektoren der Wirtschaftspolitik. Währungs-, Geld- und Kreditpolitik, Finanz- und Steuerpolitik, Handels- und Beschäftigungspolitik, und was solcher Bereiche der Wirtschaftspolitik noch mehr sind, einschliesslich der Sozialpolitik, bilden ein System untereinander kommunizierender Röhren».

La notion de l'interdépendance causale a donné lieu au postulat d'une «conception d'ensemble de la politique conjoncturelle»⁸. Cependant, en parlant d'interdépendance, il faut se demander si le problème de la stabilisation n'est pas mal posé, car en admettant que le cours de la conjoncture soit le baromètre de l'état économique, il serait alors du domaine de la politique économique en général de prendre les mesures nécessaires aux fins d'une stabilisation. Donc, il s'agirait plutôt d'exiger une «conception d'ensemble» de la politique économique plutôt que d'élever la politique conjoncturelle au-dessus de son domaine.

Bien que Büchi⁹ est tenté de chercher la solution dans une conception générale de la politique conjoncturelle, il n'hésite pas à déclarer : «Daraus (du fait de l'interdépendance) ist der Schluss zu ziehen, dass das Kernstück einer konjunkturpolitischen Gesamtkonzeption im Grundsatz der inneren Einheit und der Widerspruchlosigkeit der *Wirtschaftspolitik* besteht»¹.

En effet, il paraît même inutile d'établir une conception conjoncturelle si celle de la politique économique laisse à désirer. Mais ceci est un phénomène assez courant : les questions fondamentales qui ne se laissent pas trancher à l'échelon de la politique économique générale sont refoulées sur un plan

7) Büchi: Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturpolitischen Gesamtkonzeption, p. 7 s.

8) Büchi: Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturpolitischen Gesamtkonzeption.

9) Büchi: op. cit., p. 11.

1) Büchi: op. cit., p. 14.

secondaire où elles sont apparemment séparées des éléments gênants. On espère alors pouvoir les résoudre plus facilement. Si cette façon de procéder était vraiment efficace, il n'y aurait rien à contester. L'observateur avisé pourtant sait fort bien que les questions primaires négligées de la sorte resurgiront inévitablement tôt ou tard.

C'est pourquoi la conception conjoncturelle qui se vante d'embrasser l'ensemble du problème attire les critiques.

En stipulant, par exemple, que les crises économiques sont indésirables, certains jugements de valeur seront approuvés par une grande majorité. On n'est guère autorisé néanmoins à leur attribuer une valeur générale et à en déduire une orientation conjoncturelle. Cette même majorité, en effet, n'hésitera pas à refuser les conséquences qui en découlent, à savoir dans le cas cité, «la sécurité absolue sans liberté personnelle».

Nous ferons donc bien des réserves au sujet des conceptions qui se disent générales alors qu'elles sont basées sur un niveau secondaire où elles ne peuvent embrasser l'ensemble du problème. Cela revient à dire qu'une conception d'ensemble de la politique conjoncturelle sera nécessairement identique avec la politique économique.

En conclusion, nous pouvons affirmer que la conception moderne de la politique conjoncturelle considère le fatalisme de jadis comme surmonté et estime qu'il est, en principe, possible de poursuivre une politique conjoncturelle à la fois curative et préventive. «Wir wissen», écrit Baade², «dass man auch in der freien Verkehrswirtschaft Krisen verhindern und, soweit sie aus irgendwelchen Gründen ausgebrochen sind, mit staatlichen Mitteln heilen kann. Mit der Zerstörung des alten Aberglaubens von der Unentrinnbarkeit des Konjunkturzyklus ist buchstäblich der Grundstein zur aktiven Konjunkturpolitik gelegt worden, die heute zum unentbehrlichen Bestandteil der praktischen Wirtschaftspolitik jeden modernen Staates gehört».

Cependant il convient de préciser que cela est vrai seulement pour autant qu'il s'agit du point de vue de la science économique. Nous n'irons pas aussi loin que Büchi³ qui écrit que la thèse de l'impossibilité d'une politique conjoncturelle *active* a été surmontée une fois pour toutes du point de vue *scientifique* aussi bien que du point de vue politique. Cela nous paraîtrait d'un optimisme que rien ne justifie et qui pourrait nous réserver bien des déceptions inattendues.

2) Baade F.: Die wissenschaftliche Fundierung der Konjunkturpolitik, dans Gewerkschaftliche Monatshefte, Köln-Deutz 1956, Nr. 9, p. 518 ss., cité par Büchi, loc. cit., p. 1 s.

3) Büchi: op. cit., p. 9.

Ayant esquissé le concept moderne d'une politique conjoncturelle nous lui donnons la définition suivante : La politique conjoncturelle comporte toutes les mesures prises dans l'intention d'éliminer les coups excessifs des fluctuations économiques pour assurer aux individus une sécurité économique minimale.

Loin de nous l'idée d'augmenter le nombre des définitions déjà existantes. Il nous semble toutefois indiqué de concevoir la politique conjoncturelle dans un sens plus vaste que Böhler⁴ ne l'a fait. Cela s'impose également par rapport à nos considérations ultérieures.

135 Politique économique et politique conjoncturelle

Une politique économique cohérente est certainement une base indispensable pour la stabilisation des fluctuations conjoncturelles. L'assainissement de la société en masse, la décentralisation de l'industrie et le rétablissement d'un noyau de paysannat sain comme Röpke⁵ l'a préconisé, sont les meilleurs garants pour assouplir une économie et pour augmenter la sécurité économique des individus.

Holzer⁶ définit la politique économique en disant : «Zur Wirtschaftspolitik gehören die Massnahmen des Staates zur Beeinflussung der Wirtschaft, deren Ziel die Erhaltung und Mehrung des Volkswohlstandes und eine gerechte Verteilung des Sozialproduktes ist». Il est clair que le problème de «l'équitable distribution du produit social» devra d'abord être résolu à l'échelon politique afin que l'Etat puisse orienter ses mesures économiques d'après une base commune.

Parmi les buts de la politique économique, c'est-à-dire parmi les valeurs que l'Etat et les individus s'efforcent d'atteindre dans un système économique, Jöhr⁷ distingue les objectifs quantitatifs des objectifs qualitatifs.

En ce qui concerne la quantité des biens, Jöhr cite l'élévation du niveau de vie, la conservation de l'existence de l'individu, de la famille et de la commune, une équitable distribution du produit social et l'assurance de l'individu et de la famille devant les écueils de la vie.

Le deuxième groupe concerne les buts qualitatifs : la liberté, le plein emploi, la stabilité du domicile économique ainsi que la conservation d'un paysannat sain et d'une bourgeoisie indépendante.

4) Böhler: op. cit., p. 7.

5) Röpke: Gesellschaftskrisis der Gegenwart, p. 293 ss.

6) Holzer: Wirtschaftspolitik-Organ, dans Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, p. 589.

7) Jöhr: Das Problem der Wirtschaftsordnung, p. 233—236.

Or, il est évident que les conséquences des graves fluctuations économiques tels que le chômage massif en temps de baisse et l'inéquitable distribution des revenus en temps de hausse sont incompatibles avec les buts de la politique économique.

Jöhr⁸ décrit aussi la détresse provoquée par les fluctuations économiques : «Die konjunkturelle Bewegung ist ein Geschehen, das tief in das Leben unzähliger Menschen eingreift, sie zu Millionen arbeitslos werden lässt, viele Bauern von Haus und Hof vertreibt, zahlreiche Geschäftsleute dem Bankrott ausliefert und mit gesellschaftlicher Ächtung bedroht, ja sogar nicht wenige zum Selbstmord veranlasst». Il est donc tout naturel et compréhensible que l'individu et l'Etat essayent de parer aux inconvénients provoqués par une expansion ou une contraction trop forte et trop brusque de l'économie. En d'autres termes, une politique conjoncturelle est un impératif pour l'Etat et pour l'individu dans la mesure où celui-ci peut y contribuer. En effet de nos jours l'Etat n'a plus le choix de poursuivre une politique conjoncturelle active ou d'y renoncer. Il doit l'adopter qu'il le veuille ou non⁹. La politique conjoncturelle est donc devenue une partie intégrante de la politique économique dans tous les pays.

Il importe de soulever ici un aspect du problème qui est souvent négligé. La conjoncture reflète dans une mesure très large — plus large en tous cas que l'on se plaît à l'admettre — la qualité de la politique économique poursuivie par rapport au système économique existant. C'est probablement la raison pour laquelle on a cru bon d'exiger une conception d'ensemble de la politique conjoncturelle (voir p. 22). Böhler¹ dit : «Vielmehr ist die Gesamtkonjunktur das Resultat einer ständig wechselnden Kombination von Faktoren, die verschiedenen Gesetzmässigkeiten gehorchen». Or, si la conjoncture n'est pas satisfaisante, c'est souvent un indice prouvant que la politique économique laisse à désirer. Au lieu de se mettre à la recherche du défaut pour remédier aux abus, les autorités préfèrent en général prendre des contre-mesures qui ne sont en fait qu'un palliatif, de sorte que le mal n'est pas attaqué à la racine et que la maladie subsiste. De telles mesures ne font que fausser le baromètre conjoncturel en créant un équilibre irréal.

D'autre part, il faut relever qu'il est, en principe, possible d'atteindre n'importe quel degré de stabilité économique pour autant que l'on sacrifie la liberté personnelle, tout progrès technique, l'échange avec l'étranger, etc.². Il convient d'ajouter qu'un tel sacrifice ne sera jamais unilatéral. Malgré ce fait irréfutable, les ouvriers sont toujours enclins à croire que l'Etat pourrait

8) Jöhr: Die Konjunkturschwankungen, p. 152.

9) Böhler: Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik, p. 32.

1) Böhler: Die Problematik der Konjunkturprognose, dans Industrielle Organisation, 1959, Heft 9, p. 2.

2) Böhler: Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik, p. 26.

forcer la main aux entrepreneurs sans que la classe ouvrière perde sa liberté. D'autre part, les entrepreneurs qui souhaitent le libéralisme avec tant de ferveur oublient combien ils doivent déjà aux mesures de protection et de sécurité de l'Etat auquel ils ont fait appel et auquel ils sont redevables³. Il est incontestable que la réglementation actuelle de la conjoncture par les pouvoirs publics restreint la libre activité des individus. On ne saurait négliger l'argument qui préconise que la sécurité qu'elle restitue compense bien au-delà la perte immédiate de la liberté. L'alternative — liberté ou sécurité — est donc constamment présente et se pose à chaque instant. Dans une démocratie directe c'est aux individus de savoir s'ils veulent sacrifier leur liberté pour obtenir une plus grande sécurité.

L'antinomie entre la liberté et la sécurité est irréfutable. Du moment qu'on cherche à sauvegarder la liberté, la politique conjoncturelle doit porter un préjudice minime à l'activité économique libre. Il incombe alors à l'Etat et à sa politique économique de tirer les limites et d'établir une synthèse vivante avec la politique conjoncturelle.

En d'autres termes, la politique conjoncturelle est inutile ou même trompeuse si ses relations avec la politique économique en général ne sont pas adéquates.

Souvent, on distingue la politique conjoncturelle à longue échéance de celle à courte échéance. Or, une politique à court terme ne saurait avoir un sens si elle ne s'oriente pas d'après les aspects à long terme, qui émanent d'une politique économique bien déterminée et équilibrée. Puisque l'expérience a démontré qu'il est difficile, sinon impossible d'établir une politique économique à long terme, il semble utopique de concevoir une politique conjoncturelle à longue échéance. Nous pensons donc, que la politique conjoncturelle portera toujours plutôt des traits curatifs que préventifs.

Cette hypothèse est affirmée par un autre aspect encore. Les ouvriers, habitués à un niveau de vie élevé et fermement organisés dans leurs syndicats, ne s'inclinent plus devant une modification de la structure économique ou devant un abaissement de la conjoncture. Ils n'acceptent aucun changement dans leurs occupations, leurs places de travail, leurs domiciles et ne sauraient se contenter d'un revenu inférieur. Au contraire, avec des manières plus ou moins habiles ils exigent le confort, le luxe et la sécurité. Les hommes sont devenus plus exigeants et d'un sens plus critique, mais ils sont en même temps devenus plus passifs et plus maladroits vis-à-vis des difficultés de la vie.

Dans ces circonstances, une politique conjoncturelle curative devient inévitable. Il est presque certain qu'elle ne tiendra guère compte des aspects à long terme, car on exige aujourd'hui des résultats immédiats, nonobstant

3) Böhler: *Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik*, p. 26.

qu'ils soient palliatifs et pas conformes au système économique. Par la suite, des mesures toujours plus rigoureuses s'imposeront à une cadence toujours plus rapide. Inutile de dire qu'une telle politique comporte des traits fortement dirigistes et aboutit à l'étatisation et à la socialisation⁴.

Cette réflexion souligne l'urgence d'une analyse objective de chaque situation économique et signale les risques que les mesures conjoncturelles comportent.

En conclusion, nous constatons que la politique conjoncturelle doit être considérée comme partie intégrante de la politique économique à laquelle elle est subordonnée. Par conséquent, au lieu d'exiger une conception d'ensemble de la politique conjoncturelle, il est nécessaire d'exiger une conception générale de la politique économique, car c'est de celle-là que découlent les objectifs fondamentaux. La politique conjoncturelle, elle, n'est qu'un moyen parmi plusieurs pour contribuer à la réalisation des buts généraux. La politique conjoncturelle doit dégager les possibilités d'une stabilisation économique et examiner les conséquences des interventions envisagées, alors qu'il incombe à la politique économique d'en faire un choix arbitraire en considérant également les points de vue qui ne sont pas du domaine conjoncturel.

C'est parce que ces limites ne sont pas nettes, qu'il est si difficile d'évaluer d'une manière sage et juste les postulats de la politique conjoncturelle.

136 Objectifs de la politique conjoncturelle

La politique conjoncturelle devant être considérée comme partie intégrante de la politique économique, il s'ensuit clairement qu'elle doit être asservie à cette dernière.

D'autre part, si la politique économique est en principe libérale, il existe une certaine antinomie : la politique conjoncturelle, qui se propose comme but général la stabilisation de l'économie, est en soi anti-libérale. Par conséquent la politique conjoncturelle est concevable seulement dans la mesure où la politique économique abandonne une part de ses principes libéraux. Or, il est incontestable que, dans la plupart des pays considérés comme libres, la politique économique est devenue de moins en moins libérale ; que les interventions dépassent largement le cadre des règles simples stipulées par l'Etat pour assurer le fonctionnement «convenable» de l'économie. En effet, l'activité économique des individus est déjà sujette à de très nombreuses restrictions.

Dans ces conditions, il faut se demander à quoi une politique conjoncturelle peut être utile pour réaliser les postulats dressés par la politique

4) Böhler: op. cit., p. 28.

économique. Or, suivant la conception de la politique économique et suivant la théorie conjoncturelle que les divers auteurs ont adoptée, les buts qui sont proposés en matière de politique conjoncturelle vont des plus modestes aux plus ambitieux.

En principe, il y a deux conceptions fondamentales entre lesquelles se situent les nombreuses théories. D'une part, on considère la conjoncture comme une simple suite historique d'événements naturels soumis à aucune loi ; d'autre part les adeptes d'une conception «mécanique» pensent pouvoir dériver des règles conjoncturelles exactes, selon lesquelles la stabilisation du marché doit se rétablir automatiquement. Les partisans d'une économie libre refusent tout dirigisme. Selon leur théorie d'harmonie, il suffit que tous les éléments d'une économie puissent réagir librement pour assurer un optimum de la production et de la distribution. La réalité doit probablement être recherchée à équidistance de ces deux conceptions opposées⁵. En tous cas Jöhr⁶ a démontré clairement que l'économie de marché libre est capable de provoquer les fluctuations économiques et qu'il n'y a pas de «mécanismes» pouvant rétablir l'équilibre d'une manière automatique. Sa théorie affirme que la politique économique exerce une certaine influence sur le mouvement conjoncturel et qu'il est possible d'intervenir avec des mesures conjoncturelles.

Le jugement des possibilités d'une active politique conjoncturelle varie aussi selon l'importance qu'on attribue aux différentes causes de la conjoncture. Est-ce la somme de tous les facteurs particuliers qui forment la structure et le développement d'une économie, ou est-ce plutôt la structure qui influence les marchés particuliers ?⁷ Il s'agit donc de la manière d'apprécier les interdépendances dans une économie nationale. Or, c'est justement la question cruciale qui est encore loin d'être résolue par la recherche scientifique, malgré les efforts de l'œconométrie et de la recherche opérationnelle.

Parmi la grande diversité des conceptions, Staubli⁸ distingue trois groupes de buts qui sont proposés par les différents auteurs.

a) Un premier groupe d'auteurs préconisent la réduction de la durée de la phase de contraction par la mise en marche de la phase d'expansion. Ils ajoutent qu'il faudrait aussi essayer de réprimer les excès inflationnistes. C'est dire que leur politique conjoncturelle dénote un caractère curatif. On constate que les adeptes de ces buts partent de l'idée que les fluctuations économiques sont un phénomène inévitable et que par conséquent il faut se résigner à les atténuer.

5) Böhrer: op. cit., p. 19 s.

6) Jöhr: Die Konjunkturschwankungen.

7) Böhrer: op. cit., p. 20.

8) Staubli: Les possibilités d'une autonomie nationale dans la politique conjoncturelle, p. 59.

b) Un second groupe d'auteurs proposent d'atteindre un niveau d'emploi «supportable». C'est donc une politique curative un peu plus poussée. Les partisans de ce but, probablement la majorité des économistes, considèrent la politique compensatoire («deficit spending») comme le point essentiel de leur politique conjoncturelle.

c) Enfin un troisième groupe d'auteurs exigent le maintien du plein emploi. Il s'agirait donc d'une stabilisation absolue de l'économie au niveau d'une haute conjoncture. A ce sujet la Roche⁹ a déclaré : «Man ist heute sehr empfindlich gegen Beschäftigungsschwankungen geworden und sieht im Stand der Arbeitslosigkeit nicht bloss eine der verschiedenen Kennziffern der Wirtschaftstätigkeit, sondern einen Gradmesser des Erfolges der Wirtschaftspolitik. Mit andern Worten, man überbindet den zuständigen öffentlichen Behörden die letzte Verantwortung für eine möglichst hohe und gleichmässige Beschäftigung und ein möglichst hohes reales Volkseinkommen, sofern die Privatwirtschaft nicht imstande ist, dieses Ziel von sich aus zu erreichen, und die Behörden sind sowohl bei uns als auch im Ausland bereit, diese Verantwortlichkeit im Rahmen des Möglichen zu übernehmen.»

Il est évident que ceux qui favorisent ce but ne reculent pas devant les plus rigoureuses interventions de l'Etat. Le rapport de l'ONU sur «National and International Measures for full Employment» de l'année 1949 qui vise le maintien d'une demande puissante en variant les recettes et les dépenses de l'Etat sitôt que 2 à 4 % de la force ouvrière chôme, est typique pour cette attitude¹. Cette conception part de l'idée qu'une demande puissante suffit pour corriger les perturbations structurales dans le système de l'offre et de la demande, voire des prix, bien qu'elle admette que les éléments de production et les relations des prix aient une certaine influence sur le mouvement de la conjoncture. Or, une telle politique conjoncturelle est réduite à un simple mécanisme du circuit économique qui ne correspond plus à la réalité. Toutefois, l'exemple récent des Etats-Unis, où, au début 1961, 5 % de la population active était en chômage, a montré que les gouvernements ne sont pas enclins à accepter même un chômage fractionnel. En tous cas tout de suite après l'inauguration du nouveau régime, le président Kennedy dut prendre des mesures rapides pour assurer la rehausse de l'économie américaine.

d) Nous ajouterons ici l'opinion d'un quatrième groupe d'auteurs qui recommandent la stabilisation de la valeur monétaire. Cet objectif a été avancé lorsqu'on a reconnu qu'en préconisant uniquement le plein emploi, les effets inflationnistes dérangent la juste distribution du produit social²

9) La Roche: Die Schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, p. 9 s.

1) Böhler: op. cit., p. 21.

2) Hahn: Staatliche Konjunkturbeeinflussung, p. 8.

et les relations dans le commerce extérieur. Bien que le maintien d'une monnaie stable exclût le postulat du plein emploi, ces deux buts de la politique conjoncturelle sont souvent confondus ou mentionnés simultanément.

De l'étude des multiples publications, il ressort donc que l'objectif de la politique conjoncturelle est conçu ou dans un sens vaste ou dans un sens restrictif et qu'il varie graduellement selon le degré de stabilisation exigé. Du point de vue méthodique, on peut distinguer les buts curatifs des buts préventifs.

Etant donné que la politique conjoncturelle est tellement étroitement liée à la politique économique, il nous paraît prudent de concevoir l'objectif conjoncturel dans un sens vaste, car en postulant l'objectif dans un sens restrictif, on porterait préjudice aux intentions d'ordre politique économique. Pour la même raison, il nous semble utile de renoncer à une stabilisation absolue et de se contenter d'un contrôle des fluctuations économiques en deça de certaines limites.

Du point de vue méthodique, il n'y a pas de doute : il faut donner la préférence aux buts préventifs, bien que ceux-ci se réalisent plus difficilement. Dans la mesure où les intentions préventives font faillite, il est clair qu'on devra se concentrer par la suite sur les méthodes curatives qui auront alors plus de chance de réussir. En effet, les entraves d'ordre politique seront très vraisemblablement moins fortes lorsqu'il s'agira de remédier à une situation précaire déjà apparente à tout le monde. Du point de vue politique, il est incontestable que la politique conjoncturelle reçoive les plus fortes impulsions du postulat qui exige le plein emploi. Nous y reviendrons après l'étude de l'inflation. En conclusion, il est permis de dire que la politique conjoncturelle devra lutter contre les excès et de l'expansion et de la contraction de la conjoncture.

Depuis 1939, sauf quelques brèves et légères interruptions, le monde entier est saisi dans un tourbillon économique sans précédent. L'inflation a envahi toutes les nations ; dans les unes elle sévit plus que dans les autres, mais nulle n'est épargnée. Partout la valeur de la monnaie va en diminuant. Mêmes les monnaies dites «dures», telles que le dollar et le franc suisse n'échappent pas à la règle.

Röpke³ voit l'origine de cette maladie, devenue chronique, dans les idéologies douteuses des démocraties modernes des masses, qui ont favorisé le planisme, la politique de l'argent bon marché et la trompeuse politique du

3) Röpke: *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, p. 256.

plein emploi, sur laquelle nous reviendrons encore. Petit à petit, on commence à dévoiler les faiblesses des idées qui ont servi de base au développement inflationniste, appelé la «grande inflation»⁴. La théorie de Keynes⁵ qui a tant d'erreurs, reflète en effet une crainte des crises qui a pu se maintenir jusqu'à nos jours. Vers la fin de la deuxième guerre mondiale, poussés par la même crainte, les gouvernements prirent toutes sortes de précautions pour prévenir une crise d'après-guerre. Après l'armistice, lorsque l'économie mondiale, contraire à toutes les prévisions, prit un essor considérable, les hommes d'Etat ne montrèrent aucune hâte à réviser leur jugement. La crainte d'une crise demeura, malgré une conjoncture déjà très élevée. Ainsi, l'expansion clandestine de l'inflation put évoluer sans rencontrer d'obstacles sérieux. Actuellement, la politique conjoncturelle de la plupart des gouvernements consiste à lutter contre les dangers de plus en plus grands de l'inflation. Il importe de s'en occuper d'autant plus activement que les perturbations inflationnistes sont beaucoup plus fréquentes que celles de la déflation.

L'inflation engendre une maladie de la monnaie. L'inflation, c'est l'état euphorique d'une économie qui essaie de faire sauter le plafond de l'expansion bien que toutes ses forces productives soient déjà épuisées ; le résultat le plus apparent en est une diminution du pouvoir d'achat de l'unité monétaire. En somme, l'inflation est un état économique où le volume total de la demande excède le volume total de l'offre. Exprimé en d'autres termes encore, l'inflation marque une disparité entre le volume de l'épargne et le volume des investissements. Il y a donc déjà quatre éléments qui sont importants lorsqu'il s'agit d'examiner les possibilités d'une politique conjoncturelle, à savoir la monnaie, la consommation, l'épargne et les investissements.

Dans une conférence Lutz⁶ a déclaré : «Eine allgemeine Preissteigerung, d. h. die Erhöhung des durchschnittlichen Preisniveaus eines Landes, ist immer das Resultat einer gegenüber dem Angebot schneller wachsenden effektiven Nachfrage nach Gütern; das Volumen der effektiven Nachfrage ist eine Funktion sowohl der zirkulierenden Geldmenge im weitesten Sinne, d. h. mit Einschluss des Giralgeldes, als auch der Umlaufgeschwindigkeit der aktiven Geldmenge.» Du moment que la vitesse de circulation de la monnaie peut être considérée comme fixe⁷, du moins pour une période relativement courte, l'expansion du volume monétaire est avant tout provoquée par une expan-

4) Brown: *The Great Inflation 1939—1951*, London 1955, cité par Röpke, op. cit., p. 300.

5) Keynes: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London 1936.

6) Lutz: *Konjunkturpolitik und Inflationsgefahr*, NZZ, Nr. 200, 23. 1. 1957.

7) Kneschaurek a calculé que le coefficient de la vitesse de la circulation monétaire a augmenté de 1,89 en 1947 à 1,96 en 1955. Kneschaurek: *Die nationale Buchhaltung*, St. Gallen 1958, p. 178.

sion des crédits octroyés par les banques, car les nouveaux dépôts bancaires créés en supplément s'ajoutent au volume actif de l'argent. D'autre part, on sait que la monnaie frappée et la monnaie fiduciaire en circulation est en rapport plus ou moins fixe avec le volume des dépôts bancaires. Or, il est évident qu'une augmentation du volume de la monnaie émise par la banque centrale en résultera, si la banque d'émission tient à faciliter les opérations de paiement. En conséquence Lutz⁸ poursuit : «Inflationäre Tendenzen treten nur dann auf, wenn die Krediterweiterung so stark ist, dass die Ausdehnung der Geldmenge diejenige des Güterangebotes übertrifft.» En d'autres termes, l'inflation provoque ses effets nuisibles uniquement lorsque les ressources productives d'une économie sont épuisées, c'est-à-dire lorsque le niveau de plein emploi est dépassé, de sorte que l'économie se trouve dans une phase de «suremplei».

Contraire à l'opinion de Keynes qui a déclaré que les possibilités d'investissements sont insuffisantes dans une économie développée et «mûre», Lutz⁹ décrète que l'inflation est causée surtout par un besoin accru des investissements. Il énonce le rapide progrès technique, l'accroissement de la population, l'augmentation des ventes à tempérament, la reconstruction des pays détruits par la guerre, l'amélioration des équipements de production et des moyens de transport dans le cadre d'une rationalisation générale et la construction de logements favorisée par l'Etat comme agents principaux d'une augmentation des investissements. Ensuite il continue : «Die säkulare Stagnation, die einst in der nationalökonomischen Theorie eine bedeutende Rolle spielte, ist offensichtlich ein Phantom geblieben, haben doch die Investitionen in praktisch allen 'reichen' Volkswirtschaften die Ersparnisse bei weitem übertroffen»¹.

Röpke² a allongé la liste des sources de l'inflation en évoquant d'autres aspects encore. En premier lieu, il mentionne l'inflation fiscale qui résulte d'un déficit du budget d'Etat ou d'une imposition fiscale exagérée qui transforme l'épargne en consommation active.

La seconde source est l'inflation importée qui est suscitée par un afflux de devises étrangères. Lorsque ces devises sont transformées par la banque d'émission en monnaie nationale et introduites dans le circuit monétaire du pays, le volume de l'argent actif est augmenté, ce qui correspond à une inflation. Cependant, elle ne peut naître que lorsque le dénivellement monétaire des deux pays en question est considérable et lorsque les cours du change demeurent inchangés. Au sujet de l'inflation importée Lutz¹ a déclaré : «... dass sich ein einzelnes Land, das eine starke weltwirtschaftliche

8) Lutz: loc. cit.

9) Lutz: loc. cit.

1) Lutz: loc. cit.

2) Röpke: op. cit., p. 264 s.

Verflechtung aufweist, kaum aus dem Strudel der Geldentwertung zu retten vermag, wenn seine Handelspartner Inflation betreiben und es gleichzeitig auf die Aufrechterhaltung der Wechselkursparitäten bedacht ist. Wie das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland zeigt, kann bei einer aktiven Zahlungsbilanz und dem dadurch entstehenden Devisenanfall das Bankensystem einen Liquiditätsgrad erreichen, bei dem es mit den üblichen Mitteln der Geld- und Kreditpolitik nicht mehr an einer expansiven Kreditpolitik gehindert werden kann. Im Rahmen einer geschlossenen Volkswirtschaft bzw. in einem Wirtschaftsraum, der so gross ist, dass der Aussenhandel nicht mehr entscheidend ins Gewicht fällt, ist es dagegen immer möglich, den inflationären Kräften erfolgreich entgegenzutreten, vorausgesetzt, dass die Notenbanken über angemessene Machtmittel verfügen.» Cette déclaration revêt une importance significative pour l'intégration européenne. Celle-ci, en effet, ne pourra s'effectuer que si la politique conjoncturelle des nations en question est coordonnée. Et cela, d'autant plus que les pays vont perdre sous peu l'un des principaux instruments conjoncturels, à savoir celui de l'autonomie en matière de politique douanière. Sous cet aspect, la convertibilité des monnaies européennes partiellement rétablie en fin de 1958 ne sera bientôt plus assurée, si la politique conjoncturelle et la discipline des partenaires sociaux fait défaut en ce qui concerne la lutte contre l'extension des forces inflationnistes. La situation s'aggrave encore si les gouvernements essayent — pour des raisons politiques ou conjoncturelles — d'intervenir dans le libre jeu de l'offre et de la demande dans le secteur des intérêts, comme c'est le cas aux Etats-Unis, en Allemagne de l'Ouest et en Grande-Bretagne.

Dans ce contexte, il y a également lieu de mentionner la disparité frappante entre la situation conjoncturelle aux Etats-Unis et en Europe. Jusqu'en 1957 environ la situation économique mondiale était marquée par un manque de dollars. Ce «dollar gap» était considéré, à cette époque, comme inévitable et chronique. La notion selon laquelle une baisse de la conjoncture en Amérique entraînerait une crise dans les pays européens était généralement acceptée. Mais lors de la récession aux Etats-Unis, à fin 1958, rien de tel n'est arrivé. Au contraire, alors que l'économie américaine semble stationnaire, les économies sur notre continent connaissent derechef les dangers aigus de l'inflation. Les dollars ont afflué en abondance de sorte que les sorties d'or des trésors de la Federal Reserve Bank ont atteint une ampleur redoutable. Les réserves d'or des Etats-Unis ont diminué de 23 milliards en 1950 à 18,7 milliards à mi-septembre 1960³. Ces sorties d'or et le bilan de paiement déficitaire depuis 1951 (avec une légère interruption en 1957) ont provoqué la crainte d'une dévaluation du dollar, ce qui a engendré une hausse spectaculaire du prix de l'or sur le marché d'or à Londres en octobre

3) NZZ, Nr. 4278, 3. 12. 1960.

1960. Ces mouvements démontrent clairement les problèmes suscités par une disparité conjoncturelle parmi les pays et les continents, dès que l'automatisme des cours de change, des intérêts, des migrations de capitaux etc. est entravé. En tous cas, il est prouvé que les possibilités de stabilisation interne sont sensiblement réduites par les effets d'une inflation importée.

La troisième source de l'inflation évoquée par Röpke⁴ se fait sentir lorsque les réserves des forces productives sont épuisées et que l'épargne est insuffisante à diminuer d'une part la consommation active et à alimenter les investissements d'autre part. Les investissements nécessaires à l'augmentation de la demande seront alors financés par une expansion de crédit. Donc, si l'inflation est alimentée par des vagues répétées de crédit, l'économie répond par une augmentation du niveau des prix pour restreindre la consommation. La diminution du pouvoir d'achat qui en résulte signifie une restriction de la demande des consommateurs. Le circuit monétaire est pour ainsi dire dilué. Lorsque les salaires commencent à augmenter à leur tour, la spirale inflationniste se met en marche d'une manière cumulative. Plus haut et plus vite qu'elle tourne, plus le marasme devient inévitable et grave : d'une part les investissements ne peuvent pas augmenter indéfiniment au-delà de l'épargne ; d'autre part, la consommation ne se laisse pas réprimer en-dessous d'un certain niveau assez fixe, surtout en période de prospérité, où les consommateurs sont très exigeants.

Deux autres phénomènes de l'inflation s'ajoutent à la gravité de la situation. Tout d'abord, le fait que les investissements (surtout les investissements publics) ont tendance à devenir de plus en plus inproductifs et finissent en gaspillage⁵. De plus, les partisans de l'autarcie trouvent un retentissement croissant, ce qui amène de nouveaux investissements inproductifs⁶.

Les gouvernements auraient donc tout intérêt à arrêter la spirale inflationniste aussi vite que possible. Mais il est curieux de constater qu'ils continuent nourrir la fatale illusion qu'une inflation est possible sans qu'on en subisse les effets catastrophiques. En général, ces chimères se cachent derrière des slogans tels que le plein emploi. Plus récemment, puisque le «plein emploi» est un peu démodé, on cite «l'expansion continue et concertée». A ce sujet, le rapport sur le budget 1961 de la France ne laisse aucun doute sur l'impasse dans laquelle un gouvernement peut se trouver lorsqu'il doit soutenir son budget⁷. Il suffit d'ajouter que le même gouvernement envisage l'établissement d'une «force de frappe», pour faire comprendre combien les tendances autarciques deviennent actives lors d'une période d'inflation prolongée.

4) Röpke: loc. cit.

5) Röpke: *Civitas Humana*, p. 360.

6) Röpke: loc. cit.

7) *L'Information*, 20. 10. 1960.

L'idée d'une inflation permanente et indéfinie, basée sur une planification raisonnée, tenant compte de prévisions «raisonnables» est certainement ancienne, mais néanmoins fausse. Cette idée est probablement tellement répandue parce que l'inflation est trop souvent confondue avec le développement général d'une économie. Il faut croire que les «planistes» et les «expansionnistes» gouvernementaux ont l'amour de la ligne droite, car à la conception cyclique de l'économie telle qu'elle ressort d'une expérience millénaire et à l'évidence même, ils substituent une conception linéaire, comme si, en matière économique, la ligne droite était nécessairement le plus court chemin d'un point à un autre.

L'exposé du phénomène de l'inflation nous indique également les moyens pour la combattre : Il s'agit de réprimer les crédits, la consommation, les investissements et de stimuler si possible l'épargne.

A ce sujet, il est utile de connaître les nombreuses impulsions qui ont causé l'énorme accroissement des investissements dans les années d'après-guerre. En particulier, il convient de citer l'énorme progrès technique, l'augmentation redoutable de la population mondiale, les besoins impérieux de capitaux des pays neufs, les efforts supplémentaires pour la défense militaire, les besoins de capitaux causés par l'extension des ventes à tempérament et enfin l'essor prodigieux de la construction de bâtiments⁸. L'inflation est devenue le véritable problème crucial de notre temps. L'idée selon laquelle une «inflation continue à petit feu», une thèse défendue récemment surtout par les économistes de provenance anglosaxonne qui préconisent une politique de plein emploi au prix d'une diminution annuelle de 2 à 3 % de la valeur de l'argent, est simplement inconcevable et absurde. Si la monnaie d'un pays est aussi mal utilisée, l'écroulement de l'économie devient inévitable⁹. Lutz¹ exprime la même opinion en disant : «Die Politik der chronischen Inflation als Vollbeschäftigungspolitik wird voraussichtlich auf die Dauer nicht in den üblicherweise vorgeschlagenen Grenzen von 2 bis 3 % jährlich bleiben können ; sie wird ausserdem — langfristig gesehen — ihren Zweck, die Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten, nicht erfüllen.»

La politique conjoncturelle moderne devra donc en premier lieu supprimer les sources de l'inflation. Dans la mesure où ces efforts seront couronnés de succès, elle aura maîtrisé en même temps la menace d'une crise grave ; car, il est généralement reconnu que les germes des baisses sont cultivés pendant le «surchauffement» de la conjoncture.

8) Röpke: *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, p. 267.

9) Röpke: *op. cit.*, p. 289.

1) Lutz: *loc. cit.*

Les fluctuations économiques extrêmes, surtout les crises graves, infligent aux individus et aux économies nationales de lourdes pertes et des dommages considérables. Il est dès lors tout à fait compréhensible et légitime qu'on aspire à une stabilité qui assure un minimum de sécurité. Cependant toute augmentation de sécurité se fait au détriment de la liberté individuelle. Une sécurité absolue est inconcevable.

Si les individus, poussés par leur désir de se libérer d'une angoissante insécurité, se laissent séduire par les promesses trompeuses fournies en abondance par le collectivisme, le matérialisme et autres «ismes» modernes, la situation devient grave. Au lieu d'une véritable augmentation de la sécurité les éléments révolutionnaires l'emportent. Il en est ici comme avec maintes autres choses dans la vie : plus on aspire intensément à une valeur immatérielle, et plus l'on s'en éloigne. Ce qui est vrai au sujet de la sécurité est aussi vrai de l'économie ; une économie sans fluctuations est inconcevable et contraire à la nature humaine.

Or, la politique de plein emploi, propagée par Keynes² et adoptée aussi par Beveridge³, n'en est pas moins trompeuse et donne lieu à des malentendus interminables.

La notion du plein emploi éveille la fausse impression qu'il suffirait de créer n'importe quelles occasions de travail pour éviter le chômage et pour réaliser ainsi une stabilisation absolue de l'économie. Il est faux de vouloir élever la théorie du plein emploi au-dessus de tout autre but économique. A ce sujet Hayek⁴ a écrit : «Dass im Frieden kein Alleinzzweck das absolute Übergewicht haben darf, gilt auch von dem einen Ziel, das heute anerkanntermaßen an erster Stelle steht, nämlich der Beseitigung der Arbeitslosigkeit. Selbstverständlich müssen sich unsere grössten Anstrengungen auf dieses Ziel richten; aber selbst das will nicht besagen, dass wir uns von solch einem Ziel ausschliesslich beherrschen lassen sollten, dass es, wie die gedankenlose Phrase lautet, 'um jeden Preis' erreicht werden muss. Tatsächlich kann gerade auf diesem Gebiet der verführerische Charakter verschwommener, aber beliebter Schlagwörter wie 'Vollbeschäftigung' zu äusserst kurzsichtigen Massnahmen führen, und gerade hier wird wahrscheinlich die 'Arbeitsbeschaffung um jeden Preis', die verrannte Idealisten in kategorischer und unverantwortlicher Weise fordern, wohl das grösste Unheil anrichten.» L'ennui, ont précisé Simons⁵ et Robbins⁶, c'est que la politique de plein emploi mène nécessairement à

2) Keynes: *General Theory on Employment, Interest and Money*.

3) Beveridge: *Full Employment in a Free Society*, London 1944.

4) Hayek: *Der Weg zur Knechtschaft*, p. 256.

5) Simons, Henry, C.: *The Beveridge Program: An Unsympathetic Interpretation*, dans *Economic Policy for a Free Society*, Chicago 1948, pp. 277—312.

l'inflation⁷. Röpke⁸ a relevé ainsi l'erreur qui se cache derrière le slogan du plein emploi : «Man wähnt, frei zwischen einer hierarchischen und einer nicht-hierarchischen Struktur der Gesellschaft entscheiden zu können, ohne zu bedenken, dass der hierarchische Charakter zum Wesen der Gesellschaft schlechthin gehört, was . . . durch das extreme Beispiel Sowjetrusslands noch einmal schlagend bestätigt worden ist, wo sich auf den Trümmern der alten prompt eine neue ‚herrschende Schicht‘ gebildet hat. . . . Dieser fundamentale Irrtum . . . steckt nun auch in der Forderung, die das so schnell populär gewordene Wort ‚Vollbeschäftigung‘ zum Ausdruck bringen soll. Es verspricht nichts anderes als die Erlösung von etwas Unbequemem, von dem man glaubt, dass es allein der herkömmlichen Marktwirtschaft eigentümlich sei, nämlich von den Schwankungen und Umrangierungen in der Produktion und Beschäftigung und von der Notwendigkeit, ihnen durch Umstellungen und Anpassungen Rechnung zu tragen. Nicht dies ist das Neue, dass man ‚Unterbeschäftigung‘ für etwas in jeder Beziehung Unerfreuliches hält und in der vollen Beschäftigung aller Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen ein Ideal sieht. Dies ist nicht nur nichts Neues, sondern etwas schlechthin Selbstverständliches. Das Neue besteht nur darin, . . . die Probleme der Anpassung und der Wiederherstellung des gestörten wirtschaftlichen Gleichgewichts als nichtvorhanden zu betrachten und mit allen Mitteln die *Folgen* der Gleichgewichtsstörung (insbesondere ihre schlimmste, die Arbeitslosigkeit) durch mehr oder weniger gewaltsame und mechanische Massnahmen zu beseitigen, ohne sich klare Rechenschaft über ihre eigentlichen Ursachen zu geben.» Il est certainement juste qu'on ne doit pas confondre causes et conséquences. D'autre part, nous ne saurions soutenir Röpke lorsqu'il prétend qu'il s'agit simplement de rétablir l'équilibre économique : un tel équilibre est en principe aussi bien concevable à un niveau inférieur. Savoir si à longue échéance l'économie du libre marché s'équilibre automatiquement à un niveau où toutes les forces productives seraient utilisées, serait une discussion théorique et sans importance pour le problème qui nous préoccupe. La détresse des chômeurs est une question beaucoup plus importante et plus urgente. Or, ce qui est souhaitable c'est un équilibre de l'économie à un niveau où pour le moins la plus grande partie des forces ouvrières soient occupées.

En somme, il est incontestable que chaque système économique s'adapte d'une façon ou d'une autre aux changements qui interviennent⁹. Il n'est pas moins vrai que de tous temps et en tous lieux, l'économie a toujours obéi à des mouvements cycliques caractérisés par des périodes d'expansion et

6) Robbins, Lionel: *The Economist in the Twentieth Century*, London 1954, pp. 18–40.

7) Röpke: *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, p. 291.

8) Röpke: *Civitas Humana*, p. 334 ss.

9) Röpke: *Civitas Humana*, p. 341.

d'euphorie suivies de périodes de contraction plus ou moins prononcées affectant soit l'ensemble des branches de production, de distribution et de consommation, soit quelques secteurs particuliers seulement. Les fluctuations exercent leur influence aussi bien sur le marché intérieur que sur le commerce extérieur, soumis aux aléas de la concurrence internationale. Ce sont en fait les *méthodes de l'adaptation* qui constituent le véritable problème de la politique conjoncturelle. Il s'agit donc de trouver des mesures facilitant l'adaptation des individus aux changements structuraux de l'économie. Nous négligerons ici le «processus de noyau» car il ne sera guère possible de le contrôler. Jöhr¹ a écrit : «Dass die Prädisposition zum Kernprozess nicht ausgemerzt, ja auch nicht einmal beträchtlich verringert werden kann, liegt auf der Hand.»

Par contre, il y a plusieurs méthodes susceptibles de corriger les facteurs structuraux. En principe, elles sont ou libérales ou autoritaires. Röpke² écrit : «Jede der beiden Methoden hat ihre besonderen Vorzüge und Nachteile: die spontane Anpassung den Vorzug der Freiheit, Geschwindigkeit und Genauigkeit, aber den Nachteil schmerzhafter und oft unnötiger Verluste und Härten im Einzelfall und des langsamen Ausprobierens der neuen Gleichgewichtslage — die kommandierte Anpassung den Vorzug der Promptheit und der wirksamen Bekämpfung der Symptome (durch hastiges und brutales ‚Wegstopfen‘ der Arbeitslosen), aber den ungeheuren Nachteil des Zwanges, der durchgängigen Freiheitsberaubung und unterschiedlosen Brutalität, der Plumpheit und der Schwierigkeit, ja Unmöglichkeit, ein wirkliches und dauerhaftes Gleichgewicht zu erzielen.» Dans ces circonstances, on n'hésitera pas à choisir de préférence les méthodes libérales pour faciliter le mouvement d'adaptation d'une économie. «Ignoriert man aber die Notwendigkeit der Anpassung», poursuit Röpke³, «und will man die Beschäftigung trotzdem um jeden Preis aufrechterhalten, so ist das nur um den Preis eines fortgesetzt steigenden unproduktiven Aufwandes der Volkswirtschaft, einer wachsenden Lähmung der spontanen Anpassungskräfte und schliesslich einer Inflation möglich, deren offenes Ausbrechen man mit allen Kräften und mit allen Mitteln zunehmend kollektivistischer (nichtkonformer) Art wie Devisenzwangswirtschaft, Preis- und Lohndekretierung, Konsumbeschränkung und Investitionskontrolle hinauszuschieben suchen wird. Der Anpassung ausweichen wollen heisst schliesslich alle Strukturprobleme und Disproportionalitäten mit zusätzlicher Kaufkraft überfluten und darin zugleich die Marktwirtschaft ertränken — und dann wird sich herausstellen, dass das Problem der Ordnung und Anpassung aufs neue sein Haupt, und zwar noch unendlich drohender und gebietender erheben wird.»

1) Jöhr: Die Konjunkturschwankungen, p. 650.

2) Röpke: op. cit., p. 341.

3) Röpke: op. cit., p. 344.

Que faut-il penser de cette critique sévère ? Tout d'abord, personne ne contestera le fait qu'une économie doit continuellement s'adapter aux changements de sa structure. Par ailleurs, il n'est pas moins vrai que ces adaptations provoquent le chômage et que celui-ci accentue la contraction de la conjoncture. Le dilemme se présente ainsi : adaptation libre — chômage — crise ou : maintien du plein emploi — adaptation entravée — inflation — crise. Les deux voies aboutissent à une impasse : la crise ; seule la longueur du chemin parcouru les différencie. L'état du plein emploi serait-il incompatible avec le développement d'une économie, ou, le chômage est-il indispensable au développement de l'économie ? Ces questions nécessitent une réponse, soit une définition du plein emploi.

138.1 *Définition du plein emploi*

Si l'on demande à la politique conjoncturelle de maintenir le plein emploi, on est en droit d'en exiger une conception bien définie. On saura pour le moins à quel moment il est préférable d'abandonner les moyens expansifs pour appliquer les restrictifs.

Or, il est difficile de fixer d'une manière précise le niveau du plein emploi. On peut toutefois dire d'une manière générale que le plein emploi est atteint lorsque «a) les travailleurs sont pleinement occupés, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'êtres humains qui, la durée normale de l'horaire de travail étant maintenue, soient exclus, à longue échéance et contre leur volonté, du processus de travail et que b) le degré d'utilisation de l'appareil technique de production se rapproche le plus possible du point optimum»⁴. En revanche il serait fallacieux d'en déduire que des mesures de plein emploi sont nécessaires, lorsque l'appareil technique de production n'est pas pleinement utilisé. L'équipement de production n'a pas le même droit au travail que les ouvriers, quoique, parfois, les entrepreneurs voudraient nous le faire croire.

En plus, il convient de souligner que le niveau d'emploi n'est jamais à la même hauteur pour toutes les branches d'une économie. Il y aura toujours des industries plus favorisées que d'autres.

La définition du plein emploi est par conséquent difficile à formuler.

138.2 *Appréciation de la politique du plein emploi*

Quelques auteurs ont souligné qu'un chômage frictionnel de 3 à 5 % de la population active est indispensable pour le fonctionnement normal d'une économie libre. En effet, le décalage dans la structure économique est

4) Weyermann: Les relations entre la politique monétaire et le plein emploi, p. 13.

sérieusement entravé si toutes les forces productives sont occupées. L'inflation en sera la conséquence inévitable. Cela s'explique : le travail étant un facteur de production relativement rigide et inerte, il ne peut être substitué par le capital que dans une mesure très restreinte. C'est dire que si la vitesse du développement économique dépasse une certaine limite, la progression ultérieure est arrêtée en raison de l'insuffisante souplesse du facteur travail. Cela malgré une abondance de capitaux et malgré un chômage partiel : les chômeurs d'une branche économique stagnante ne peuvent pas être transférés assez rapidement dans les autres branches en pleine évolution. Or, cela signifie deux choses. Tout d'abord que le plein emploi ne peut être compris dans le sens d'une occupation permanente des ouvriers ; ils devront accepter un chômage temporaire, un changement de leurs occupations, de leurs places de travail, de leurs domiciles et de leurs professions. Ensuite, que le développement réel de l'ensemble d'une économie ne peut pas progresser au-delà de certaines limites estimées entre 2 et 4 % de l'augmentation annuelle du produit social.

Revenant à la question que nous avons soulevée au sujet du plein emploi, nous pouvons dire dès lors que le chômage partiel ou frictionnel — aussi paradoxal que cela paraîsse — n'est pas moins indispensable pour le progrès économique que les investissements.

C'est pourquoi le postulat du plein emploi nous semble mal placé en matière de politique conjoncturelle. Bien qu'il soit nécessaire d'admettre que l'état du plein emploi est souhaitable, il serait erroné d'en déduire toute une « politique ». Le plein emploi n'est rien de plus qu'un symptôme de la conjoncture. Les mesures s'y rattachant seraient nécessairement unilatérales et par conséquent peu adéquates à l'ensemble du problème conjoncturel. Le plein emploi est une notion statique inutilisable dans un système dynamique. Ce terme nous indique simplement que l'économie se trouve dans un état momentanément équilibré. Mais il s'agit d'un équilibre très instable qui peut s'écrouler d'un moment à l'autre. Sans analyse conjoncturelle approfondie on ne peut savoir si l'ensemble de l'économie se trouve dans une phase contractive ou expansive. D'ailleurs, la différenciation graduelle du terme est également insuffisante. Le plein emploi peut facilement tourner en un sur-emploi sans qu'on s'en aperçoive. Enfin, il convient de souligner que ce terme a très fortement inspiré les milieux politiques où il fut rapidement adopté pour motiver toute une série de campagnes. Actuellement on use et abuse des expressions telles que « plein emploi » et « politique du plein emploi ». Voilà pourquoi nous refusons à la politique du plein emploi les titres de postulat et méthode de la politique conjoncturelle.

Dans la mesure où une politique appropriée du plein emploi — tenant compte de tous les principaux aspects conjoncturels — est justifiée, lors d'une crise par exemple, elle est naturellement semblable à la conception de la

politique conjoncturelle proprement dite. Il nous semble par conséquent inutile d'en donner une nouvelle définition qui désignerait le même phénomène en des termes moins précis.

Ces considérations confirment les conclusions que nous avons tirées en étudiant les rapports entre la politique économique et la politique conjoncturelle (p. 24 ss.) et en examinant les buts de la politique conjoncturelle (p. 27). Il est donc prouvé que la stabilisation de la conjoncture à un niveau fixe est illusoire. Il faut se contenter d'éliminer les excès les plus graves des fluctuations économiques (p. 30). Nous ajouterons que la politique conjoncturelle dans son sens le plus vaste se doit de sauvegarder encore toute une série de valeurs qui comportent non seulement la sécurité économique, mais aussi la liberté personnelle, le bien-être, la justice et la stabilité moyenne ainsi que le progrès. Dans ce cas, il est évident qu'elle ne pourra se contenter de méthodes «mécaniques» et qu'elle devra se baser sur une analyse exacte et objective de la situation actuelle et — dans la mesure du possible — de la situation future de l'économie.

Il s'agit d'obtenir le meilleur résultat possible en conciliant les multiples valeurs économiques et humaines qui sont parfois à l'opposé les unes des autres.

14 Conditions d'une politique conjoncturelle

Rechercher les interventions possibles pour lutter contre les fluctuations de la conjoncture est une chose. Effectuer les interventions préconisées en est une autre. Hahn⁵ écrit : «Die Notwendigkeit bewusster Intervention in den Konjunkturverlauf bejahen, heisst noch nicht die Frage beantworten, ob und wie weit die Möglichkeit tatsächlich gegeben ist, solche Interventionen durchzuführen.» L'expérience a prouvé qu'un développement est à la rigueur contrôlable dans sa phase initiale, mais une fois l'avalanche est déclenchée, elle balaie tout sur son passage⁶. Cela est également vrai pour le développement conjoncturel, et c'est pourquoi le contrôle de son cours est très difficile. De nombreuses entraves s'opposent à une active politique conjoncturelle.

En premier lieu, il importe de relever que les événements politiques ne sont souvent pas conformes aux intentions de la politique conjoncturelle. A ce sujet La Roche⁷ a déclaré : «Das grösste Hindernis besteht in der Schwierigkeit, einen institutionellen Rahmen zu finden, der es erlaubt, eine einmal als richtig erkannte und von den wechselnden und unvorhersehbaren Ein-

5) Hahn: Staatliche Konjunkturbeeinflussung, p. 10.

6) Böhler: Möglichkeiten und Grenzen der Stabilisierung, p. 15.

7) La Roche: Beschäftigungspolitik in der Demokratie, p. 10.

flüssen der Tagespolitik unabhängigen Konjunkturpolitik zu verwirklichen. Denn eine systematische und durchdachte Beschäftigungspolitik muss nicht mit Monaten und Jahren, sondern mit Dezennien rechnen. . . . Sie kann nicht funktionieren, wenn sie von Ministerwechseln und Wahlen abhängig ist. Sie muss kontinuierlich und weitehend, aber zugleich auch anpassungsfähig sein. Kontinuierlich und konsequent gegenüber politischen Einflüssen und Pressionen von Interessengruppen, aber geschmeidig und flexibel im Hinblick auf den steten Wechsel der wirtschaftlichen Bedingungen.»

Pour illustrer l'extrême sensibilité d'une économie aux événements politiques, nous citerons le cas où, à la bourse de New York, on accusa une perte de trois dollars et plus par action, lors de l'arrivée de Khrouchtchev à New York, le 19 septembre 1960. L'index des actions tomba de plus de 15 points, au niveau de 586,76. Ce fut la plus grande chute de l'année et le niveau le plus bas depuis février 1959⁸.

L'expérience a démontré à l'évidence que la politique implique des mesures économiques de plus en plus nombreuses et de plus en plus sévères. On fait intervenir l'Etat pour le moindre chômage partiel parce que les ouvriers — et souvent les patrons aussi — sont trop apathiques, paresseux (surtout après une période de prospérité) pour trouver un autre champ d'activité où les occasions de travail et de production soient plus rentables. Une politique conjoncturelle soumise à de telles pressions politiques devient inévitablement protectionniste et aboutit à des hausses de frais et finalement à une dévaluation⁹.

Il est évident qu'une politique conjoncturelle sera efficace seulement si la phase conjoncturelle est située avec exactitude. Il est donc indispensable d'établir un diagnostic conjoncturel pour chaque situation concrète pour pouvoir choisir le traitement approprié. Le choix des mesures est embarrassant. Le choix du moment où il faut les appliquer et la décision portant sur l'ampleur à donner à chacune des interventions est encore plus difficile.

Au sujet des conditions d'une politique conjoncturelle La Roche¹ a écrit : « . . . dass die für ihre Durchführung verantwortlichen Stellen sich ein richtiges Bild über die Bestimmungsgründe . . . und über die . . . zur Verfügung stehenden Mittel machen, dass sie imstande sind, die konkreten Zusammenhänge der Wirtschaft zu überblicken, dass ihnen die Daten über die für die Beschäftigung und das Volkseinkommen massgebenden wirtschaftlichen Grössen und ihre Veränderungen möglichst rasch und vollständig zur Verfügung stehen, und dass schliesslich die für die praktische Anwendung dieser Kenntnisse nötigen gesetzgeberischen Massnahmen ergriffen und die entsprechenden Einrichtungen geschaffen werden.»

8) Der Bund, Nr. 401, 20. 9. 1960.

9) Böhler: Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik, p. 27.

1) La Roche: Die Schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, p. 10.

Nous constatons que la politique conjoncturelle s'effectue en cinq phases.

1. Analyse de la situation économique en général et de la conjoncture en particulier.
2. Prévision du cours de la conjoncture
 - a) à court terme,
 - b) à long terme.
3. Appréciation qualitative de la conjoncture
(Le choix des mesures conjoncturelles).
4. Identification du moment approprié pour l'application des mesures envisagées.
5. Appréciation quantitative de la conjoncture
(L'envergure des mesures envisagées).

Analyse de la conjoncture

On a souvent souligné, dans une analyse des possibilités d'une politique conjoncturelle, qu'il importe de distinguer les facteurs structuraux des facteurs conjoncturels responsables pour une certaine situation économique. Comme nous l'avons déjà relevé, l'interdépendance est tellement étroite qu'il est partiquement impossible d'isoler chacun de ces facteurs et de vérifier combien il participe à une situation concrète. Les modifications conjoncturelles et structurales des grandeurs fondamentales d'une économie se manifestent dans leur association seulement. Staubli² écrit : «Il est souvent impossible non seulement de déterminer exactement dans quelle mesure agit une cause ou une autre, mais aussi d'attribuer, d'une manière certaine, un effet déterminé à l'un ou l'autre facteur. Qui peut dire exactement quelle est la part de la baisse des prix... qui doit être attribuée à la contraction conjoncturale et quelle est la part qui doit éventuellement être attachée à l'amélioration de la productivité ; ou si la demande décroissante d'un produit... est le fait de la décroissance des revenus ou la conséquence d'une modification de la structure de la demande et des besoins ?» Cependant la politique conjoncturelle ne pourra pas s'arrêter à cette question. Jöhr³ est en droit de dire : «Ebenso unrichtig wäre es..., wenn der Theoretiker die Vornahme konjunkturpolitischer Eingriffe so lange ablehnen würde, bis die vollständige Abklärung des Kausalproblems erreicht wäre... Aber trotzdem sind Medizin und Wirtschaftspolitik nur dann vor Irrwegen gefeit und können nur dann in umfassender Weise sowohl präventiv wie repressiv gegen das Übel vorgehen, wenn das Problem seiner Verursachung wenigstens zur Hauptsache abgeklärt ist.»

2) Staubli: Les possibilités d'une autonomie nationale dans la politique conjoncturale, p. 181.

3) Jöhr: Die Konjunkturschwankungen, p. 645 s.

Toutefois, il demeure incontestable que l'analyse d'une situation économique cause déjà de nombreuses difficultés. Pour poursuivre le cours de la conjoncture, on a établi diverses courbes d'index. Les examens de la conjoncture américaine par exemple se basent notamment sur les indices suivants : la production d'houille, de pétrole, d'acier et d'automobiles, la circulation des wagons de marchandises, l'index «Barrons» de l'activité commerciale, l'index «Moody» du niveau des prix des marchandises et l'index de la circulation des moyens de paiement des Federal Reserve Banks.

En Suisse, ce sont plutôt les indices du prix de gros et de détail, l'activité du bâtiment, le chiffre d'affaires du commerce extérieur et le volume du tourisme qui ont été consultés pour établir un graphique des fluctuations de l'économie nationale. Mais dans tous les pays c'est l'index du niveau de vie surtout qui revêt une signification primaire. La série des indices conjoncturels s'allongerait facilement. Mais aucune de ces mesures statistiques reflète clairement l'ensemble d'une économie. Les données statistiques sur lesquelles les indices sont basés arrivent toujours trop tard. La situation économique peut subir un revirement avant qu'on s'en aperçoit par le moyen d'un index. D'ailleurs chaque index est nécessairement inexact. Si l'on voulait tenir compte de tous les changements structuraux, il faudrait changer continuellement les bases de recensement, ce qui empêcherait la comparaison des indices sur une période de plusieurs années. Or, pour tirer d'un mouvement d'index des conclusions utiles, il est indispensable de le poursuivre sur une période prolongée. Ainsi, l'index du niveau de vie, par exemple, ne peut plus être considéré comme représentatif du renchérissement des années récentes : il néglige le potentiel des besoins de consommation, toujours croissant, qui a revêtu une signification considérable pour l'ensemble du renchérissement de la vie. L'index se borne à enregistrer les variations de prix de quelques produits essentiels seulement. Bien que le degré des modifications nominales de l'index soit corrigé en ramenant les chiffres sur la base commune du pouvoir d'achat réel, il demeure néanmoins inexact. Ce qui passait pour un luxe, il y a quelques années, est considéré aujourd'hui comme essentiel. Par ailleurs les mouvements de l'index négligent la sensible augmentation due à la qualité que les consommateurs exigent des produits alimentaires, des vêtements et du logement.

Tous ces inconvénients sont fort gênants et faussent la réalité surtout lorsque ces indices sont utilisés en tant qu'arguments pour motiver des augmentations de salaire par exemple. Il ressort de ce qui précède que l'analyse générale d'une situation économique est très difficile ; qu'une analyse précise est même impossible. Par conséquent, on ne s'étonnera pas que des interprétations très différentes, souvent diamétralement opposées, en soient données.

Afin qu'une politique conjoncturelle ait quelque succès, il est indispensable d'analyser la situation économique actuelle. Il n'est pas moins souhaitable de prévoir le développement futur de la conjoncture. Hahn⁴ exige non seulement une prévision à courte mais aussi à longue échéance. D'autre part Jöhr⁵ parmi nombre d'autres auteurs, nie d'emblée la possibilité d'une prévision détaillée de la conjoncture. Vu l'incertitude de tout pronostic Hahn⁶ a déclaré que les économistes devraient s'abstenir de toute prévision en matière de la conjoncture. Par contre, Friedmann⁶ professe que la science économique est en mesure de fournir des résultats de recherche toujours plus exacts sur le développement futur d'une économie nationale. Dans cette question, les opinions sont donc également diamétralement opposées.

Sans doute le besoin de pronostics économiques est devenu plus urgent ces dernières années. Cela s'explique par les changements rapides de la structure économique. L'économie est devenue plus dynamique. Par conséquent, les examens statiques qui analysent l'état d'une économie à un moment déterminé perdent plus rapidement de leur valeur et sont démodés.

D'ailleurs, l'économie moderne est plus divisée et plus complexe que jadis. Les innombrables ramifications de la production et de la distribution ne se laissent plus embrasser d'un seul coup d'œil, et les impulsions, les frictions, les impasses se propagent beaucoup plus vite. De ce fait, les entrepreneurs ne peuvent plus baser leurs décisions uniquement sur les données de leur secteur particulier du marché; ils sont obligés d'examiner les relations causales dans l'ensemble de l'économie et d'orienter leurs dispositions à longue échéance. Cela implique aussi bien les plans de production, d'investissement, de recherche, de formation professionnelle que les plans de vente. C'est également la raison pour laquelle on parle plus fréquemment de «pronostics de développement», ce qui exprime un certain optimisme qu'on ne devrait pas — nous semble-t-il — accepter sans autre.

En tous cas, il importe dans ces circonstances d'examiner de plus près le problème de la prévision économique.

141.0 *Histoire des prévisions économiques*

Les pronostics émis dans le passé se sont-ils avérés justes ou faux ?

Dans une conférence Lutz⁷ a cité une série d'exemples où les prévisions faites s'étaient avérées fausses. Il mentionna en particulier le baromètre

4) Hahn: Staatliche Konjunkturbeeinflussung, p. 13.

5) Jöhr: Die Konjunkturschwankungen, p. 616.

6) NZZ, Nr. 1392, 25. 5. 1955.

7) Lutz: Das Problem der Wirtschaftsprognosen, dans Recht und Staat, Nr. 185, Tübingen 1955, p. 5 ss.

«Harvard» réputé pendant les années vingt et qui consistait en trois courbes devant indiquer à l'avance le développement de l'économie américaine. Cependant, en 1929, ces courbes manquèrent d'annoncer la grande crise mondiale. Par la suite, elles tombèrent dans l'oubli.

En 1929 également, juste après le début de la crise, une assemblée d'économistes réputés aux Etats-Unis, préoyaient la fin de la crise pour l'année 1930 au plus tard, alors qu'en réalité elle dura jusqu'en 1933.

A la fin de la deuxième guerre mondiale, la plupart des économistes a prévu des chômages redoutables aussi bien en Amérique qu'en Europe. Rien de tel ne s'est produit.

Dans le cas de l'Allemagne occidentale, personne n'aurait osé de prédire l'étonnant «miracle économique».

Bien qu'il y eût quelques prévisions justes, il est incontestable que les faux pronostics sont de loin les plus nombreux. Cela s'explique d'abord tout simplement par le fait que la probabilité d'une prévision juste est logiquement moins grande que celle d'une fausse.

141.1 *Conceptions et méthodes modernes*

Les dispositions actuelles de l'industrie et du commerce sont d'une portée toujours plus longue et font appel à des prévisions plus lointaines et plus précises. Par ailleurs, les entrepreneurs deviennent de plus en plus sceptiques vis-à-vis des prévisions établies par les économistes.

En ce qui concerne les prévisions détaillées, on est unanime à reconnaître qu'elles sont impossibles. Chaque essai pour prévoir le cours des événements futurs implique trop d'impondérables. Böhler⁸ déclare : «Der Grund der Unmöglichkeit von Totalprognosen liegt darin, dass die Konjunktur ein Teil des geschichtlichen Gesamtprozesses der Menschheit ist, der als Ganzes nicht vorausgesehen werden kann.» Mais Lutz⁹ remarque que les économistes ne peuvent pas renoncer à faire des prévisions. Chaque thèse de la théorie économique implique au fond une prévision, car elle est valable uniquement si un certain nombre des données supposées s'avèrent exactes.

Cela ne comporte rien de nouveau en soi ; c'est vrai pour toutes les sciences et pour chaque personne. Mais ce dont on ne se rend généralement pas compte, c'est qu'en matière de science économique les conditions supposées sont infiniment plus nombreuses et moins certaines que dans le domaine des sciences exactes par exemple.

8) Böhler: Die Problematik der Konjunkturprognose, dans Industrielle Organisation, 1959, Heft 9, p. 1.

9) Lutz: op. cit., p. 8.

Cependant, les économistes ne peuvent pas s'en tenir aux simples théorèmes ; le public exige d'eux des prévisions très concrètes. Or, il est évident que les prévisions économiques n'auront jamais une valeur de probabilité très grande¹.

Les prévisions économiques qui partent de l'idée d'une «loi» de développement économique — une sorte de déterminisme philosophique soutenu surtout par Saint-Simon, Marx et Schumpeter — sont considérées de nos jours comme surannées, du moins dans les cercles avisés de la science².

Nous approuvons également la seconde thèse de Lutz³ qu'il a formulée ainsi : «An sich richtige Voraussagen werden, wenn sie veröffentlicht und geglaubt werden und wenn danach gehandelt wird, notwendigerweise falsch; und an sich falsche Voraussagen haben die Tendenz, richtig zu werden.» Pour soutenir cette thèse Lutz a cité l'exemple suivant. En supposant qu'il soit possible de prédire exactement les cours futurs des actions «General Motors», en émettant ces prévisions dans les cercles boursiers, la réaction des acheteurs de ces actions, — pour autant qu'ils fassent confiance à ces pronostics — fausseront nécessairement l'opération par leur demande accrue. Par contre, une prévision fausse en soi, peut se révéler juste au moment où elle est largement diffusée : le public faisant confiance aux prévisions favorables s'intéressera aux actions bien que la hausse des cours ne soit pas justifiée économiquement. Cela revient à dire qu'on ne saurait jamais prédire ou prévoir la réaction publique. Ici à nouveau le phénomène psychologique a été introduit dans la théorie conjoncturelle pour expliquer les causes des fluctuations. Plus précisément, c'est le phénomène de la psychologie des masses que Goethe a pressenti en écrivant : «Die Menge schwankt im ungewissen Geist. Dann strömt sie nach wohin der Strom sie reißt»⁴.

Or, il convient d'ajouter que les forces psychologiques non basées sur des faits réels, subiront un revirement sitôt que la divergence avec la réalité devient apparente. Evidemment, les conséquences d'un tel revirement peuvent être extrêmement graves ; c'est pourquoi il faut s'efforcer de les éviter par une politique conjoncturelle appropriée et par une prévision de la conjoncture basée sur des faits réels, qu'on espère pouvoir prédire avec une certaine chance d'exactitude minimale.

La troisième thèse de Lutz⁵ confirme l'opinion de Böhrer : «Die Unsicherheit der Zukunft ist ein Lebenselement, das wir aus unserem Dasein auch nicht einmal hinwegdenken können.» Dans les cas les plus favorables — lorsqu'un grand nombre de facteurs économiques et non-économiques

1) Lutz: op. cit., p. 10.

2) Lutz: op. cit., p. 10 ss.

3) Lutz: op. cit., p. 14.

4) Echo der Welt, Bd. I, Zürich 1958, p. 12.

5) Lutz: op. cit., p. 18.

demeurent inchangés — l'allure de la courbe économique pourra être prévue à court terme. Les prévisions à longue échéance par contre, sont dépourvues de toute certitude.

Malgré ces perspectives peu encourageantes, on s'est efforcé de résoudre le problème. Tout d'abord, on a essayé de perfectionner les méthodes statistiques d'observation des marchés. On se sert des données les plus diverses pour former une image plus nette des tendances conjoncturelles. Toutes sortes d'indices ont été combinés pour éliminer les éléments aléatoires qui pourraient fausser le résultat.

Une des méthodes récentes est le «test conjoncturel». A ce sujet Stutz⁶ écrit : «Für die Konjunkturdiagnose vermitteln die Konjunkturteste unbestreitbar wertvolle Informationen. Sie gestatten, die Wirtschaftslage früher, vollständiger und in detaillierterer Weise als bisher zu beurteilen. Als eine der wichtigsten Errungenschaften ist die Tatsache zu werten, dass erstmals Auskunft über die Stimmung unter den wichtigsten Entscheidungsträgern der Wirtschaft beschafft wird. Dank der Verbesserung der Diagnosestellung sind die Konjunkturteste auch für die Konjunkturprognose von Bedeutung.» Par contre, l'auteur admet : «Ein direkter prognostischer Wert kann, zum mindesten heute noch, den Testresultaten nicht zuerkannt werden.»

En Amérique ces recherches ont été poussées plus loin encore qu'en Europe, probablement parce que les Européens aiment à garder leurs affaires secrètes et répugnent à donner des renseignements sur l'activité de leurs entreprises⁷.

Pourtant les méthodes les plus raffinées ne pourront jamais évaluer qu'une petite part des nombreux facteurs de base. Pour parvenir à des conclusions valables dans un bref délai, la théorie doit se concentrer sur les faits les plus importants et les plus vraisemblables⁸. C'est pourquoi, une prévision ou un diagnostic de la conjoncture n'indique que les tendances saillantes d'une certaine situation économique actuelle ou future. L'interprétation des dates sera donc toujours sujette à caution. Le flair et l'intuition des individus demeurent par conséquent la seule base d'orientation. Böhler⁹ pense : «Die Konjunktur bleibt ein grundlegendes Unternehmerrisiko, das man durch Wissen allein nicht überwinden kann.» Mais la valeur de l'analyse conjoncturelle ne réside pas tant dans le contenu des prévisions. Son avantage, c'est que les pronostics incitent les individus à réfléchir à leur avenir et à accepter les nouvelles réalités qui se préparent et qui imposent de nouveaux devoirs à l'humanité. Böhler¹ déclare : «Die Konjunkturbeobachtung hat des-

6) Stutz: Der Konjunkturtest, St. Gallen 1957, p. 289.

7) Weyermann: Les relations entre la politique monétaire et le plein emploi, p. 72.

8) Böhler: op. cit., p. 1.

9) Böhler: op. cit., p. 4.

halb nicht nur den Vorteil, dass wir die Grundlagen unserer eigenen wirtschaftlichen Existenz dauernd verfolgen und unsere eigenen Meinungen über die zukünftige Entwicklung an fremden Auffassungen verifizieren müssen, sondern sie hilft uns auch, von einer perspektivischen zu einer objektiven Weltbetrachtung zu gelangen, indem wir die Abhängigkeit unserer eigenen Existenz von fremden Tatbeständen und die Rückwirkungen unseres eigenen Handelns auf die übrige Welt zu verstehen beginnen.» En effet, si l'on voulait nier toute utilité d'une prévision conjoncturelle, on serait amené à un fatalisme aride. Sciemment ou inconsciemment, les actions des hommes ont toujours été dirigées par la projection au futur des tendances actuelles. Il serait donc faux que les économistes reculent devant les problèmes posés par une prévision conjoncturelle. Par contre, il est certainement prudent et utile de tenir compte de ses limites.

Il est indéniable que des informations rapides et exactes sur la situation actuelle de la conjoncture aient des répercussions favorables sur les décisions des entrepreneurs lorsqu'ils opèrent des achats, des ventes, des stocks et des investissements. Les informations sûres offrent aux particuliers un certain nombre de nouveaux points de repère qu'ils auraient ignorés en se confinant dans leur secteur limité. D'ailleurs, ils apprennent ainsi les opinions d'autrui ce qui pourrait les inciter à réviser les leurs. De cette manière, une observation approfondie de la conjoncture augmente la «transparence» des marchés. La diffusion des résultats acquis par les observateurs exercera sans aucun doute une influence sur le développement de la conjoncture, soit en l'accentuant soit en l'atténuant (p. 47). En pratique, on a cependant constaté que cette influence n'est pas très importante. Les observateurs étant en général de nature plutôt pessimiste et les hommes d'affaires tendant vers l'optimisme (bien qu'ils ne l'admettent pas ouvertement), les jugements se corrigent assez facilement². Comme chaque prévision est à double emploi et qu'elle est acceptée avec un certain scepticisme, il existe toujours une pluralité d'opinions, de sorte que de graves réactions en masse sont plutôt rares. Cet aspect du problème confirme le plus grand avantage de l'observation et de la prévision de la conjoncture : à savoir qu'elles incitent les individus à se former une opinion personnelle sur l'avenir et à assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne les intérêts publics. C'est ce qu'on a appelé «konjunkturgerechtes Verhalten»³, ou «comportement conforme à la conjoncture» au sens le plus vaste du terme.

1) Böhler: op. cit., p. 4.

2) Böhler: Konjunkturbewusstheit und Konjunkturpolitik, dans Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, März 1954, Heft Nr. 1, p. 2.

3) Böhler: loc. cit.

141.2 Prévisions à long terme

Du moment qu'il est difficile d'établir un pronostic à court terme, on est tenté de croire qu'une prévision de la conjoncture à long terme est plus difficile encore. Or, le contraire est vrai : il est plus facile de prévoir le développement de l'économie à longue échéance, pour autant qu'on se contente des valeurs globales et qu'on renonce aux prévisions détaillées qui s'avèreraient de pures spéculations.

Kneschaurek⁴ distingue deux méthodes principales pour examiner les tendances économiques à long terme, à savoir celle de l'extrapolation des trends et celle de l'analyse des facteurs-clefs d'une économie.

a) *L'extrapolation des trends* consiste dans la prolongation ou projection d'une courbe de développement — établie par l'observation statistique d'une certaine date économique — allant du moment actuel à l'avenir. On a constaté, par exemple, que la production de l'énergie électrique aux Etats-Unis et en Europe a augmenté presque au même rythme depuis 1920, c'est-à-dire qu'elle a doublé tous les dix ans⁵.

Un autre exemple : le produit social réel des Etats-Unis qui accuse depuis 150 années un taux d'accroissement de 3 % par an⁶. A ce sujet Kneschaurek⁷ écrit : «Der langfristige Trend ist um so konstanter, je „umfassender“ die wirtschaftliche Grösse ist, deren Entwicklung man mit dem Trend beschreibt. ... Die Konstanz des langfristigen Trends vermindert sich jedoch in dem Masse, als man die gesamtwirtschaftlichen Globalgrössen in ihre Teile auflöst. ... Die Gründe dafür sind leicht ersichtlich: Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Grössen stellt eine Resultante dar, die den Einfluss Tausender und Abertausender von verschiedenen Einzeltendenzen widerspiegelt, die z. T. divergieren, sich aber gerade deshalb in ihren Wirkungen auf die Gesamtentwicklung oft wieder gegenseitig aufheben. Dadurch erhält der trendmässige Verlauf der Gesamtgrössen einen regelmässigen und kontinuierlichen Zug, der der Entwicklung der einzelnen Teilgrössen weitgehend abgeht.» Mais pour étudier une tendance se manifestant à long terme, il est indispensable de poursuivre son développement sur une période suffisamment longue, ce qui n'est pas toujours possible en raison du manque de données statistiques.

Or, une politique conjoncturelle active ne peut pas se contenter d'une tendance générale de développement économique. Pour elle, il est essentiel de dégager les mouvements d'éléments particuliers déterminant l'ensemble de

4) Kneschaurek: Probleme der langfristigen Marktprognose, dans Aussenwirtschaft, St. Gallen 1959, 14. Jg., p. 321 ss.

5) Kneschaurek: op. cit., p. 324.

6) Kneschaurek: op. cit., p. 324.

7) Kneschaurek: op. cit., p. 325.

l'évolution économique. Autrement dit, lorsqu'une crise partielle ou même globale s'annonce ou a déjà éclaté, la certitude que le produit social sera quand même supérieur à celui de l'année précédente, la certitude qu'il continuera d'augmenter pendant les prochaines années ne constitue aucune consolation et ne fournit pas la solution recherchée par une politique conjoncturelle. Il est donc indispensable de s'occuper également de la statistique des grandeurs partielles d'une économie. Pour pouvoir en tirer des conclusions valables, on a essayé de perfectionner la méthode d'extrapolation en introduisant l'image empirique d'une courbe qui marque l'expansion et la contraction d'une industrie particulière. S'il était possible de déterminer à chaque instant dans quelle phase d'évolution se trouve l'industrie en question, il serait alors possible de prédire le développement futur jusqu'au déclin de l'industrie examinée. Mais — abstraction faite des données statistiques qui font souvent défaut, surtout lorsqu'il s'agit d'une industrie nouvelle — la durée et l'ampleur de la courbe d'évolution demeurent inconnues, de sorte qu'une extrapolation manque de précision et reste à l'écart des autres événements économiques.

Voilà pourquoi plusieurs économistes ont essayé d'obtenir des résultats plus satisfaisants en tenant aussi compte des facteurs économiques généraux déterminant la courbe industrielle examinée. Il s'agit donc d'apprécier les interdépendances principales des facteurs-clefs d'une économie.

b) *L'analyse des facteurs-clefs* se propose d'établir un pronostic en tenant compte des multiples facteurs généraux responsables du développement d'un secteur particulier de l'économie. Cette méthode se divise en trois phases⁸.

Première phase : L'identification des facteurs déterminant le secteur économique en question. Bien que ces facteurs soient évidemment très nombreux, l'expérience a prouvé qu'il suffit de dégager quelques facteurs-clefs et de les mettre en rapport avec les grandeurs économiques globales et représentatives de l'ensemble du cours conjoncturel (produit social, revenu national, production industrielle, etc.) pour parvenir à de meilleurs résultats.

A la seconde phase il s'agit d'évaluer l'ampleur de l'influence de chaque facteur-clef et de l'exprimer en un «coefficient» de réaction ou de comportement. De cette manière, on exposera les relations existant entre le développement des secteurs particuliers et l'ensemble du développement économique. Toutefois, cela ne signifie pas qu'un développement particulier se modifie au même degré et dans la même direction que le développement conjoncturel en général. Mais les relations réciproques sont quand même remarquablement stables, puisqu'elles expriment la structure d'une économie. La structure économique étant inerte, elle demeure presque inchangée malgré l'accroissement continu d'une économie nationale. Les relations entre besoins,

8) Kneschaurek: op. cit., p. 331.

production et revenus varient peu. D'autre part, il est certain que le décalage dans la structure économique est plus rapide et que les frictions qui en résultent sont plus nombreuses et plus sérieuses lorsque le développement économique général se poursuit à une cadence accélérée. Cela revient à dire qu'à ce moment les «coefficients de réaction» subiront également des changements relatifs, qui seront toutefois plus modérés que les changements absolus.

La troisième phase de cette méthode consiste dans l'établissement du pronostic qui ne se base plus sur l'extrapolation du développement historique de la grandeur particulière en question, mais qui se base sur la variation anticipée des facteurs-clefs qui déterminent cette grandeur. En d'autres termes, on essaye de baser le pronostic sur les interdépendances structurales dont on sait qu'elles ne changent pas aussi rapidement que les chiffres qui reflètent les modifications absolues des grandeurs économiques globales.

On aura sans doute tout avantage à poursuivre cette méthode pour dégager les multiples relations structurales et d'approfondir ainsi les connaissances des cohérences.

Pour la politique conjoncturelle les avantages sont apparents. Tout d'abord, parce que la «transparence» du marché serait augmentée, les dispositions des entrepreneurs sont plus adéquates et la nécessité d'une intervention conjoncturelle moins fréquente. Ensuite, pour le cas où des mesures conjoncturelles seraient quand même inévitables, elles pourraient être appliquées en toute connaissance de cause et plus conformément aux exigences particulières.

Toujours est-il — et il convient de le souligner ici — que tout changement dans la structure d'une économie cause des frictions inévitables qui seront d'autant plus graves que l'essor de l'économie sera rapide. Sous cet aspect l'aplanissement des fluctuations économiques ne pourra être réalisé qu'au prix d'un ralentissement de l'essor économique. Or, on sait et nous l'avons dit plus haut que ce n'est alors plus un problème économique mais politique. De ce point de vue, il paraît extrêmement difficile de freiner un essor économique qui se trouve en pleine évolution. En d'autres termes, il est pour ainsi dire impossible d'harmoniser la cadence des évolutions politiques, petites ou grandes, avec celle de la progression économique. Aussi convient-il de se demander, si les prévisions économiques à longue échéance sont d'une utilité pratique pour la politique conjoncturelle. Dans l'exemple cité par Kneschaurek⁹ le pronostic des dépenses des consommateurs américains pour leurs vêtements aurait accusé un écart de 6 % par rapport à la réalité. Dans l'ensemble de l'économie américaine cela constitue sans doute une précision remarquable, mais elle est insuffisante pour la politique con-

9) Kneschaurek: op. cit., p. 333.

joncturelle. Un écart de cet ordre de grandeur peut provoquer une crise partielle qui appelle en général des interventions conjoncturelles de l'Etat. Sous cette lumière, la thèse se confirme selon laquelle les possibilités d'une politique conjoncturelle sont — même dans les meilleures conditions — assez restreintes et n'atteignent en tous cas pas le degré d'efficacité désiré.

En résumé, on peut dire que les tendances séculaires du développement des grandeurs économiques globales peuvent être déterminées avec une assez grande précision. C'est en somme peu étonnant : cela revient à dire que l'humanité subit un développement progressant à un rythme relativement stable à travers les siècles.

Pour le cas de la Suisse Kneschaurek¹ a montré que le produit social réel a augmenté par un taux annuel de 2,5 % au cours des années 1900 à 1958. Dans les phases d'expansion durable (1900 à 1930 et 1938 à 1958) le taux d'accroissement a été de 3 % et s'est élevé pendant les périodes de conjoncture poussée (1924 à 1929 et 1950 à 1958) à 3,7 %. De ces données, il conclut que l'augmentation du produit social réel ne s'abaissera pas en-dessous de 2,5 % à longue échéance et n'excédera pas le 3,7 % d'autre part. Pour l'avenir, un taux d'accroissement de 3 % lui paraît le plus vraisemblable à la condition d'une absence d'événements politiques majeurs. Il ajoute et souligne que les analyses qui ont trait aux industries d'exportation nécessitent une extension de l'examen des facteurs-clefs sur les conditions internationales.

Pour la politique conjoncturelle, le développement séculaire des grandeurs économiques globales et d'utilité secondaire, car elle doit s'occuper tout d'abord du développement à courte échéance.

Quant à la prévision du développement économique à longue échéance il est possible, sous de bonnes conditions, de l'établir avec une précision étonnante du point de vue général, mais insuffisante du point de vue de la politique conjoncturelle. L'endroit, le moment et l'ampleur des décalages dans la structure économique demeurent en principe imprévisibles. Pour cette raison, il ne sera jamais possible de poursuivre une politique conjoncturelle «préventive» dans le plein sens du terme. Du moment qu'une prévision exacte du cours de la conjoncture est impossible, il est également exclu de parler d'une politique conjoncturelle «active» dans le sens le plus vaste du mot. Vu les discussions souvent troublantes à ce sujet, il nous semble important d'apporter cette précision à la conception du terme.

Du fait que le cours de la conjoncture n'est pas prévisible, on pourrait en conclure qu'une politique conjoncturelle est a priori inutile. Si les actions des entrepreneurs et des consommateurs, voire le «processus de noyau» ne sont pas déterminés, il n'est pourtant pas complètement exclu de les in-

1) Kneschaurek: op. cit., p. 335 s.

fluencer. Jöhr² est en droit de déclarer : «In diesem Zusammenhang ist jedoch entscheidend, dass es sich nicht um eine absolute Indeterminiertheit handelt, sondern dass eine Veränderung der Daten den Subjekten gewisse Richtungen des Handelns aufzwingt, so dass der Indeterminiertheit für geraume Zeit wenig Spielraum bleibt. Somit besteht die Möglichkeit, wirtschaftspolitische Massnahmen mit einigermaßen vorausbestimmbarer Wirkung zu treffen. Und auf Grund eines langfristigen Planes der Wirtschaftspolitik ist es dann auch möglich, eine langfristige Voraussage zu machen. Doch ist es eine Voraussage, welche in Rechnung stellt, dass durch eigenes Handeln das Geschehen dauernd im Sinne des vorausgesagten Ergebnisses beeinflusst wird. Es verhält sich daher nicht so, dass die an sich bestehende Unmöglichkeit der langfristigen Prognose wirtschaftspolitisches Handeln ausschliesse, vielmehr kann die Wirtschaftspolitik auf Grund der Möglichkeit, die Ergebnisse ihrer Einwirkung auf kürzere Zeit vorauszusagen, bei dauernder Überwachung und Beeinflussung des Geschehens eine auf längere Frist geplante Entwicklung herbeiführen; damit wird aber auch eine entsprechende langfristige Prognose möglich.» Ces considérations affirment et soulignent la nécessité d'une politique économique cohérente que nous avons évoquée plus haut (p. 24—27). L'efficacité de la politique conjoncturelle dépend donc bien de la conception qu'on adopte en matière de politique économique en général. Toutefois, la question se pose : est-il possible d'établir, dans une économie qui s'inscrit principalement au libéralisme, un plan de politique économique à longue échéance ?

Le choix des interventions appropriées n'est pas facile. Il importe qu'elles soient adaptées aux conditions économiques dégagées par l'observation et par la prévision de la conjoncture. De plus, elles doivent correspondre aux buts posés par la politique économique. Il n'est pas moins important qu'elles soient conformes à la mentalité des individus qu'elles touchent, car ce sont des agents à ne pas négliger dans une économie. Finalement les mesures choisies doivent être bien coordonnées afin que toutes les requisitions soient conciliées. Büchi³ écrit à ce sujet : «Die Konjunkturpolitik ist kein besonderer, ausgeschiedener Sektor der Wirtschaftspolitik, sondern vielmehr ein Konglomerat von Massnahmen und Interventionen in den verschiedenen Bezirken der Wirtschaft mit der übereinstimmend gleichen Zielsetzung der Krisenverhütung und -bekämpfung. Deshalb stellt sich als dringliche organisatorische Aufgabe die Koordination all dieser, nach Ansatz- und Wirkstellen

2) Jöhr: Die Konjunkturschwankungen, p. 659.

3) Büchi: op. cit., p. 14 s.

vorerst noch disparaten Interventionen nach dem Prinzip der inneren Einheit und Widerspruchlosigkeit.»

Tandis que la plupart des économistes se mettent d'accord quant au but de la politique conjoncturelle, les conceptions sur les moyens dont elle doit se servir sont loin d'être acceptés à l'unanimité. En effet, les moyens qui ont été employés en matière de politique conjoncturelle ont provoqué des controverses fondamentales. Böhler⁴ dit : «Viele Wege führen nach Rom, aber keiner unbedingt sicher und „fool-proof“. Keiner darf daher — entgegen der allgemeinen Auffassung — schematisch angewandt werden, ohne genaue Untersuchung der konkreten Wirtschaftslage und der besonderen Strukturbedingungen der Volkswirtschaft.» Un moyen qui souvent semble propice suscite des effets secondaires inattendus et peu souhaitables. Il s'agira donc presque toujours de trouver un compromis. Evidemment, un tel compromis peut varier dans toute sa latitude selon l'optique du monde et selon le credo politique. C'est une raison de plus pour expliquer le grand nombre d'opinions s'affrontant au sujet des moyens appropriés à la politique conjoncturelle.

En effet, les différents moyens qui sont préconisés en matière de politique conjoncturelle reflètent eux aussi les convictions opposées des économistes. Mais, fait étonnant, il est rare que les divergences soient identifiées dans ce sens. Les opinions opposées sont le plus souvent attribuées à une différence de méthode alors que ce sont des différences de base. Les adeptes du libéralisme, par exemple, n'admettent que des mesures conformes au marché, tandis que les socialistes ne reculent devant aucun sacrifice et préconisent aussi des mesures non-conformes⁵, telles que le contrôle direct des prix, des salaires, de l'intérêt et des investissements.

Il est incontestable qu'un moyen approprié à la politique conjoncturelle peut provoquer des effets antinomiques. Comme nous l'avons mentionné plus haut (p. 36), une politique de plein emploi «à tout prix» comporte des dangers redoutables pour l'existence d'une libre économie des marchés⁶ et n'est guère compatible avec la liberté. De plus, la juste distribution du produit social n'est plus réalisable. Une réduction des impôts sur les gros revenus contrecarre le principe qui veut que la plupart de la charge sociale soit supportée par les grosses fortunes. L'intention de provoquer un abaissement des prix par une augmentation des importations déclenchée par une réduction des droits d'entrée, peut s'opposer à l'attitude protectionniste de certains compartiments de l'économie nationale.

C'est dire qu'il est impossible de juger de la valeur d'une certaine mesure exclusivement sous l'optique de la politique conjoncturelle. D'autres aspects

4) Böhler: Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik, p. 25.

5) Böhler: op. cit., p. 18.

6) Lutz: Arbeitslosigkeit und Kreditexpansion, p. 259.

surgiront toujours auxquels on attribuera en général plus de poids qu'aux critères de la conjoncture. Les instruments tels que les impôts, les dépenses publiques, les emprunts, la monnaie, etc. serviront d'abord à d'autres intentions qu'à celles de la politique conjoncturelle⁷.

Parmi les mesures qui modifient le libre jeu du marché, il faut distinguer les moyens conformes des moyens non-conformes. «Selon l'usage habituel des notions, conforme signifie adapté au système économique des marchés, et non-conformes sont appelées les interventions contraires à ce principe»⁸.

Bien qu'on soit tenté d'introduire des contrôles directs parce qu'ils semblent plus efficaces, il faut reconnaître qu'ils ne sauraient éviter le déséquilibre du circuit économique, du budget de l'Etat et du bilan des paiements. Au contraire, ils pourraient aggraver la situation et entraîner des crises plus aigues encore. De plus, ils pourraient s'éterniser, par suite de crainte d'un effondrement des prix lors de leur suppression. Mais avant tout, les mesures dites non-conformes violent le principe des marchés et aboutissent au socialisme intégral si on les suit méthodiquement⁹. L'expérience a démontré que malgré toutes les hésitations d'ordre théorique, on ne cesse de pratiquer des interventions non-conformes. Sauf en temps de guerre, toute politique prenant de telles mesures devrait être sévèrement rejetée.

Nul moyen n'est absolument sûr et tous présentent des désavantages. Il n'y a pas de mesure universelle applicable d'une manière schématique, sans analyser méticuleusement la situation économique et les conditions structurales d'une économie¹. Le succès d'un moyen varie selon les caractéristiques d'un pays et les effets n'en sont pas toujours les mêmes. Qu'il s'agisse d'un pays agraire ou d'un pays industrialisé, d'une économie fermée ou ouverte aux influences étrangères, d'un marché des matières premières ou de produits terminés, d'entreprises à position monopolistique ou exposées à la libre concurrence, d'industries nouvelles ou développées, toujours les moyens devront être choisis et adaptés aux circonstances¹.

Le moment et l'ampleur des interventions appliquées doivent également être appropriés si l'on veut obtenir des résultats positifs de la politique conjoncturelle.

7) Böhler: op. cit., p. 31.

8) Staubli: Possibilités d'une autonomie, p. 74. Röpke: Gesellschaftskrisis der Gegenwart, p. 258 ss.

9) Staubli: op. cit., p. 80.

1) Böhler: op. cit., p. 25.

«S'il est difficile de déterminer d'avance l'évolution économique, il est encore plus malaisé de dire à quel moment et avec quelle ampleur il convient de procéder à des interventions². Kraus³ pense qu'il est pratiquement impossible d'augurer le moment favorable pour appliquer une mesure conjoncturelle. Par crainte de choisir un mauvais moment — la conjoncture, au lieu de se stabiliser, tomberait alors en déflation — les gouvernements et les banques d'émission hésitent, en général, à adopter une politique déflationniste et à en assumer la responsabilité. Bien entendu, des reculs plus ou moins grands sont toujours possibles. Cependant cela ne devrait pas pousser les gouvernements à poursuivre une politique conjoncturelle unilatérale, c'est-à-dire à favoriser uniquement les forces expansives et à reculer devant les mesures restrictives, parce que celles-ci sont moins populaires. Il est néanmoins vrai qu'il est plus facile d'amorcer un essor économique que de le freiner. Il est vrai aussi que les cas où il s'agit d'éviter l'inflation sont plus nombreux que les crises.

Si les mesures restrictives appliquées au mauvais moment risquent de déclencher des effets déflationnistes accentués, les interventions expansives mal placées déclenchent, elles, des effets inflationnistes tout aussi peu souhaitables.

Ce dilemme engendre l'alternative suivante : accepter une inflation chronique avec toutes ses conséquences désagréables ou poursuivre une politique de stabilisation de la valeur monétaire impliquant de légers mais inévitables reculs. Il ne sera pas aisé de trancher cette question. La réponse dépend des conditions économiques soumises à des changements continuels, qui exigent par conséquent une continuelle vérification par l'observation conjoncturelle⁴. En fin de compte c'est une question d'appréciation que de fixer les éléments qui dictent les interventions appropriées. Le succès dépendra dans une forte mesure de l'habileté avec laquelle on procédera à leur application et du «flair» dont on fera preuve.

Comme l'analyse et la prévision de la conjoncture sont très difficiles et que les interventions sont effectuées par des hommes qui sont loin d'être infaillibles, erreurs et faillites sont inévitables⁵.

Les difficultés qui en pratique se présentent à l'application des instruments conjoncturels éveillent la fausse impression qu'il n'y aura qu'à multiplier l'ampleur des moyens appliqués pour qu'ils persévèrent. Or, c'est là une conception qui n'est pas nécessairement juste. Souvent, au lieu d'amplifier les mesures, il est préférable de réduire les forces qui les contrecarrent.

2) Weyermann: op. cit., p. 73.

3) Kraus: *Konjunktur und Beschäftigung*, p. 163.

4) Keller: *Konjunktur und Steuern*, dans *Unternehmung und Steuern*, Zürich 1947, p. 26.

5) Hahn: *Staatliche Konjunkturbeeinflussung*, p. 26.

En particulier, il importe de préparer soigneusement les mesures envisagées et de gagner la coopération des milieux intéressés ainsi que de ceux qui pourraient faire opposition⁶.

Finalement, nous insisterons sur le fait qu'une politique conjoncturelle ne sera efficace que si elle utilise tous les moyens appropriés et si elle les coordonne avec sagesse. Des dispositions peu sûres n'attaquant pas le problème à fond et de front s'avéreront des armes trop faibles et même dangereuses.

145

Coopération internationale

Une autre condition doit être remplie afin qu'une politique conjoncturelle soit couronnée de succès : la coopération internationale en matière de politique conjoncturelle.

Vu les étroites relations économiques entre les nations industrialisées, il est clair que les interventions conjoncturelles d'un pays sont moins efficaces, sinon inutiles, si les mesures conjoncturelles des pays partenaires sont contraires. Plus un pays dépendra de son commerce extérieur, moins il sera autonome en matière de politique conjoncturelle.

L'expérience a prouvé qu'il est extrêmement difficile d'obtenir une coopération internationale lorsqu'il y a des principes généraux mais fondamentaux en jeu. En tous cas, il vaut mieux pas trop se faire d'illusions dans ce domaine.

146

Conclusions sur les conditions conjoncturelles

Ayant attiré l'attention sur les nombreuses conditions indispensables au succès des interventions conjoncturelles, il est maintenant clair que les limites de la politique conjoncturelle sont nécessairement très serrées, de sorte qu'il ne faut pas en espérer des miracles. Cette constatation est d'autant plus importante que les milieux intéressés ont trop souvent tendance à simplifier le problème conjoncturel et à négliger les limites infranchissables en traitant la question des interventions lors d'un événement particulier et passager comme le chômage partiel par exemple.

6) Böhler: op. cit., p. 31.

Le phénomène conjoncturel affectant l'ensemble d'une économie, la politique conjoncturelle incombe aux organes qui peuvent exercer une influence économique générale et qui agissent dans l'intérêt commun. C'est donc avant tout l'Etat et la Banque d'émission qui devront s'en occuper. Bien que les banques commerciales soient également en mesure de contrôler un important secteur du déroulement économique, à savoir le crédit, on ne peut guère dire qu'elles assument les devoirs d'une politique conjoncturelle : l'intérêt commun est en opposition avec leurs intérêts privés. Toutefois, leur coopération est précieuse dans la mesure où il s'agit de soutenir la politique conjoncturelle de la Banque d'émission dans tous les domaines où les bases légales sont insuffisantes pour imposer des mesures conjoncturelles.

En ce qui concerne les producteurs et les consommateurs ils ne sauraient influencer l'ensemble de la conjoncture lorsqu'ils agissent seuls. Pour eux, l'intérêt privé prévaut naturellement de beaucoup l'intérêt commun. Ils déterminent la conjoncture uniquement lorsqu'ils agissent en masse. L'activité économique d'un particulier est insignifiante si elle n'est pas suivie par des milliers d'autres personnes qui agissent de même. Mais le comportement conjoncturel et la coopération des entrepreneurs et des consommateurs est évidemment décisif pour le succès de la politique conjoncturelle poursuivie par l'Etat.

En conséquence, les mesures conjoncturelles prises par l'Etat ou par la Banque d'émission s'appuient sur des bases légales ou sur la coopération volontaire du public.

La politique conjoncturelle autoritaire a le grand avantage de répondre aux requisitions urgentes de la conjoncture, mais elle est beaucoup moins harmonieuse que les interventions faisant appel à la coopération volontaire. C'est là que se présente de nouveau le dilemme entre le dirigisme et le libéralisme. Dans chaque situation concrète, il s'agira de trouver la solution dans un compromis bien équilibré conforme aussi bien à l'ensemble de l'économie qu'à la volonté des individus. Toutefois, n'oublions pas que la politique autoritaire mène au centralisme créant une structure économique artificielle et enchaînant les hommes.

En principe, les organes d'une politique conjoncturelle disposent de deux possibilités pour stabiliser la conjoncture. Tout d'abord ils peuvent essayer d'éliminer les facteurs causals ; ensuite, ils peuvent s'en servir pour diriger la conjoncture dans la voie désirée⁷.

En consultant la liste des causes conjoncturelles (p. 14 ss.), on constate que les impulsions provenant de l'accroissement de la population, des fluctuations des récoltes⁸, du changement d'intention des oligopolistes, de la surcapacité partielle, de la vitalité des entrepreneurs, du progrès technique, des découvertes de nouveaux gisements d'or, de la colonisation de nouveaux territoires, des révolutions sociales et des guerres représentent, pour la politique conjoncturelle, des dates fixes sur lesquelles l'Etat exerce une influence minime ou zéro⁹. La même chose est vraie des facteurs structuraux, à savoir la prédisposition pour le processus de noyau, le principe d'accélération, les effets des frais fixes, le «lag» des salaires, l'anticipation des entrepreneurs, le manque de transparence du marché et la thésaurisation⁹. Par contre, l'Etat peut éviter l'entassement de l'épargne en attirant ces fonds par des emprunts et en les réintroduisant dans le circuit monétaire. Cela permet de stabiliser, dans une certaine mesure, le volume d'argent⁹. Mais cette intervention ne peut pas éliminer les effets directs de l'épargne privée sur la conjoncture.

On sait que pendant une période de baisse, l'épargne privée excède les investissements qui ne se laissent pas stimuler par l'abondance de capitaux offerts à un taux d'intérêt bon marché. En temps de haute conjoncture par contre, lorsque les investissements excèdent le volume de l'épargne, il serait souhaitable de favoriser l'épargne privée avec tous les moyens possibles pour éviter une inflation. Nous approuvons Röpke¹ qui écrit à ce sujet : «Je mehr die Investitionen aus Ersparnissen gespeist werden, um so höher liegt der kritische Punkt der Investitionssteigerung und um so länger kann die Hochkonjunktur fortgesetzt werden, ohne die Gefahrenmarke zu erreichen. Je höher die Ersparnisse sind, um so weniger braucht die Zentralbank mit ihren Kreditrestriktionen in Aktion zu treten, um die Inflation in Schach zu halten. ... Wie es (das Sparen) erhalten, gefördert und gepflegt werden kann; ob es unter Einwirkung dieses oder jenes Gesetzes und als Folge dieser oder jener Steuer Schaden nimmt oder gedeiht — diese Fragen rücken jetzt an die Spitze derjenigen, an denen sich die gesamte Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zu orientieren hat».

Les mobiles principaux de l'épargne sont la menace d'une maladie ou d'un accident, la vieillesse, le chômage, la famille et le luxe. Etant donné que les services des nombreuses assurances et de l'Etat social moderne couvrent les risques majeurs de la vie, ces motifs ont perdu beaucoup de leur

7) Jöhr: Die Konjunkturschwankungen, p. 650.

8) Dans une certaine mesure les fluctuations des récoltes peuvent être stabilisées en créant des stocks d'égalisation qui sont alimentés ou térébrés suivant le surplus ou le manque des récoltes. Voir Jöhr: op. cit., p. 651, et Mason: Controlling World Trade, Cartels and Commodity Agreements, 1946, p. 145 ss.

9) Jöhr: op. cit., p. 650 ss.

1) Röpke: Jenseits von Angebot und Nachfrage, p. 268.

valeur. Les mobiles qui subsistent ont une forte tendance à la consommation ce qui, pendant une période de prospérité, accentue la demande active au lieu de la réprimer. En outre, l'épargne perd beaucoup de son attraction en raison de la dévaluation constante des fonds épargnés. Il est sans doute extrêmement difficile de trouver des moyens appropriés pour inciter l'épargne, car il n'est pas aisé d'atteindre les motifs. Cependant, on est en droit de se demander si l'Etat qui se prétend social ne devrait pas favoriser les rentiers en garantissant le pouvoir d'achat des fonds épargnés. Pour l'Etat, des primes d'épargne anticycliques seraient certainement moins onéreuses que mainte autre dépense effectuée aux mêmes fins mais infiniment moins efficace. D'ailleurs la majorité de ces primes seront dépensées et transformées en consommation pendant la période de baisse ce qui serait justement souhaitable du point de vue conjoncturel. On pourrait aller plus loin encore en introduisant un élément aléatoire ce qui rendrait — pour des raisons psychologiques — l'épargne sensiblement plus attrayante. En tous cas, l'idée de donner à l'épargne de nouvelles et fortes impulsions mériterait une étude approfondie par les autorités qui s'occupent de la politique conjoncturelle.

On a souvent avancé l'argument que l'épargne forcée épuise tout le potentiel disponible des revenus et que les sociétés d'assurance et l'Etat conduiront ces fonds accumulés par l'épargne forcée là où les investissements sont demandés. Mais cet argument ne tient pas debout car on sait combien les prescriptions que les assurances doivent observer en plaçant leurs fonds sont restrictives ; on sait aussi que les investissements effectués par l'Etat s'éloignent trop souvent des besoins économiquement justifiés. Il faut donc insister sur la nécessité impérieuse d'une épargne privée et volontaire, suffisante en temps de haute conjoncture. Cependant, on se rend compte que les possibilités de régularisation ne sont pas satisfaisantes, de sorte que la politique conjoncturelle doit l'accepter comme un fait donné.

Toutefois, à ce propos, il est intéressant de constater que quelques établissements de banque ont pris des mesures pour faciliter l'épargne. Désormais, il suffit de remplir un bulletin de versement et de payer le montant destiné à l'épargne au bureau de poste pour ouvrir ainsi un compte en banque. Ce système répond certainement au besoin de nombreuses personnes ; il est en tous cas déjà assez répandu en Suisse².

Par une politique appropriée du crédit, la Banque d'émission exerce à son tour une influence sur la création de l'argent pendant l'expansion conjoncturelle, ce qui diminue par la suite l'anéantissement de l'argent, pendant la dépression. Mais ces possibilités seront restreintes si cette politique n'est pas imitée par les banques commerciales.

2) Pendant les deux premiers mois depuis l'introduction de ce nouvel système d'épargne, plus de 10 000 dépôts ont été ouverts. Voir : Der Bund, Nr. 7, 5. 1. 1961.

Vu que le «processus de noyau», les nombreuses impulsions et les différents amplificateurs de la conjoncture ne se laissent guère éliminer, la politique conjoncturelle doit donc se concentrer sur les possibilités de *diriger* les facteurs causals dans le sens d'une stabilisation du circuit économique, c'est-à-dire des revenus et de la demande. Si ces efforts sont couronnés de succès, le postulat du plein emploi se réalisera automatiquement. Jöhr³ s'explique sur la signification d'une telle politique dans les termes suivants : «Eine auf die *Stabilisierung des Einkommensstromes und damit der Gesamtnachfrage* gerichtete Politik ist, falls bei den Unternehmern die Auffassung geweckt und dauernd erhalten werden kann, dass dieser Politik jetzt und in Zukunft Erfolg beschieden sei, ein Mittel, durch das der *Kernprozess wesentlich abgeschwächt werden kann*. . . . Durch eine Politik, welche auf die Stabilisierung der Gesamtnachfrage und damit auch des allgemeinen Preisniveaus gerichtet ist, werden auch alle jene *Verstärker ausgeschaltet*, welche unmittelbar durch Änderung der Gesamtnachfrage oder der Preise in Gang gesetzt werden, wie das Akzelerationsprinzip, das Gesetz der zeitlichen Einkommensfolge, die Wirkung der fixen Kosten, der Lohnlag, die Kalkulation und die Abschreibung auf Grund des Einstandswertes, die inverse Anpassung der Agrarproduktion. Andere Verstärker werden durch diese Politik zum mindesten wesentlich *abgeschwächt*; zu ihnen gehört die mangelnde Transparenz, die Stimmung, die Antizipation. Durch die Regulierung des Einkommensstromes ist es aber auch möglich, die *Impulse zu neutralisieren*. . . . Um diese Stabilisierung des Einkommensstromes zu gewährleisten, *schaltet sich der Staat am besten selbst in den Einkommenskreislauf ein*.» Cette thèse semble simple et convaincante. Cependant Röpke⁴ insiste sur le fait que le problème de la conjoncture est en premier lieu un problème de nature qualitative et non pas quantitative. Nous rappelons ici la critique que nous avons soulevée au sujet des théories réduisant la politique conjoncturelle à un simple mécanisme du circuit économique qui ne correspond plus à la réalité (p. 29).

Les problèmes que posent les fluctuations économiques sont avant tout des problèmes d'adaptation ; ils sont l'expression de la polarité provoquée par les forces dynamiques qui rivalisent avec les forces statiques. Il ne s'agit pas seulement de changer l'ensemble d'une situation économique par une stabilisation de la demande globale ; il s'agit surtout de corriger certaines disproportions particulières, telles que, par exemple, une production de lait trop élevée par rapport à la consommation, ou les industries-clefs (construction, exportation, agriculture) qui souffrent de difficultés spécifiques. Röpke⁵ écrit : «Die Gewohnheit des Denkens in Totalquanten . . . dem dann durch

3) Jöhr: op. cit., p. 655.

4) Röpke: *Civitas Humana*, p. 343.

5) Röpke: op. cit., p. 344.

mathematische Symbole so leicht der verlockende Anstrich der Exaktheit gegeben werden kann — und dieses Aufmarschierenlassen von Gleichungen, die so beglückend leicht aufgehen, verführt uns dazu, die strukturellen Anpassungsprobleme zu ignorieren und das Heil dann in grosszügigen Gesamtmassnahmen vor allem monetärer Art zu sehen, statt den unbequemen, viele Interessen verletzenden und ruhmlos hausbackenen Weg der Einzellösungen, der Anpassungserleichterungen und der Wegräumung einzelner Anpassungshindernisse zu gehen.» Mais Jöhr⁶ riposte : «... die neoliberalen Autoren überschätzen nicht nur bei weitem den antizyklischen Effekt ihrer strukturpolitischen Massnahmen, sondern übersehen, dass die Prädisposition zu konjunkturellen Schwankungen einem Wirtschaftssystem eigentümlich sein muss, das dem individuellen Unternehmer die Entscheidung über den Umfang von Produktion und Investition überlässt; sie verkennen somit, dass diese Prädisposition den unabdingbaren Preis der Marktwirtschaft darstellt.»

Cette controverse nous paraît peu fructueuse. Nous pensons qu'il faut faire l'un sans négliger l'autre. En somme, le problème réel, c'est de savoir si l'Etat en tant que promoteur principal de la politique conjoncturelle est assez sage pour pouvoir diriger l'économie d'une manière libérale, sans que pour autant les fluctuations économiques inhérentes soient trop nuisibles. Jöhr⁶ donne une réponse positive à cette question et nous le soutenons à condition que l'Etat n'obéisse pas à la loi Parkinson⁷.

17 Possibilités et limites des interventions

17.1 Interventions de l'Etat

17.1.1 *Politique des prix et des salaires*

Il n'existe probablement aucune époque dans l'histoire économique où les pouvoirs publics n'ont pas essayé de fixer les prix pour une raison ou une autre. La funeste manipulation des prix semble avoir quelque chose de fort séduisant surtout par rapport aux possibilités qui sont envisagées pour stabiliser les fluctuations économiques. La fausse croyance de beaucoup de milieux politiques et autres est qu'il suffit de répéter une erreur — aussi grave soit-elle — à l'infini pour corriger finalement les solutions fausses.

Hansen⁸ a formulé une critique à ce sujet dans les termes suivants : «A mere artificial rectification of the price dispersion may get at the root causes

6) Jöhr: op. cit., p. 658.

7) Parkinson: Parkinson's Law, London 1960.

8) Hansen: Fiscal Policy, p. 318.

of the decline in income and employment no more than a tempering with the thermometer can change the temperature.»

Puisque les prix sont déterminés par la loi de l'offre et la demande une fixation arbitraire des prix fera donc appel à un contrôle simultané des quantités offertes et demandées. Or, dans un pays libre, toute tentative dans cette direction subira un échec immédiat. Essayer de stimuler ou d'atténuer l'offre et la demande est une chose, vouloir fixer ces limites en est une autre!

Il y a seulement deux cas où le contrôle des prix paraît concevable : pendant la guerre — où l'offre des marchandises est limitée — et au cas où le niveau du plein emploi est dépassé de sorte que l'offre est également limitée. Dans ce dernier cas, la fixation des prix, par exemple celui des loyers, se justifie uniquement dans la mesure où l'économie n'est pas à même d'augmenter la production d'un jour à l'autre comme c'est le cas pour la construction d'immeubles. On ne saurait donc approuver une manipulation des prix que s'il s'agit d'une intervention transitoire qui a pour but d'atténuer les frictions provoquées par des insuffisances temporaires de l'ajustement économique.

Même si de telles mesures ne sont que temporaires, la mauvaise conscience ne sera pas apaisée : le danger qu'elles soient prolongées et suivies par d'autres mesures non-conformes subsiste.

Les interventions de l'Etat dans le mécanisme des prix provoquent en outre un détournement des facteurs de production, de sorte que la production devient moins rationnelle. La Roche⁹ déclare : «Auf die Preise als Regulator der Produktion verzichten, heisst sich eines der wirksamsten Lenkungsmittel der Wirtschaft zu begeben.»

Il convient également de relever qu'un changement du niveau des prix à l'intérieur d'un pays dérange les relations des prix avec l'étranger, ce qui peut paralyser le commerce d'exportation. Vu ces graves inconvénients, nous rejettons absolument tout contrôle des prix. Aborder le problème de la conjoncture du côté des prix signifie une thérapeutique palliative. Pour corriger les insuffisances d'une harmonisation des cycles, il y a bien d'autres moyens plus adéquats à la politique conjoncturelle.

171.11 *Productivité et inflation des salaires*

Dans la discussion sur la politique des salaires, on a souvent évoqué le terme de la productivité. La Roche¹ par exemple a dit : «In einer progressiven Wirtschaft, deren realer Produktionswert schneller wächst als die Be-

9) La Roche: Die Schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, p. 73.

1) La Roche: op. cit., p. 104.

völkerung, sind steigende Reallöhne nicht nur ein sozialpolitisches Postulat, sondern eine notwendige Bedingung für die Aufrechterhaltung des langfristigen Gleichgewichts.» Naturellement les syndicats n'ont pas hésité de se servir de cet argument pour motiver leurs revendications de salaire².

La théorie a défini la productivité comme un rapport entre le rendement et la dépense ; donc on compare la quantité de la production à la quantité des facteurs de production (matières premières, heures de travail, équipement de production) nécessaire à sa réalisation. En principe, la productivité exprime l'efficiencia d'une entreprise, d'une certaine branche économique ou d'une économie nationale entière.

Puisque le total des biens produits est nécessairement égal au total des biens distribués, il est clair que les salaires réels se développent à la longue parallèlement avec la productivité. Il est donc vrai que la productivité est un des facteurs déterminant le niveau des salaires. Mais cela ne signifie pas que chaque augmentation de la productivité doive se traduire exclusivement par une hausse des salaires. D'autres que les salariés ont tout autant le droit de profiter d'une productivité améliorée, notamment ceux qui l'ont provoquée : les entrepreneurs, les investisseurs et les consommateurs.

Cette critique s'impose pour une autre raison encore. Du fait qu'il est difficile, sinon impossible de mesurer tous les facteurs participant à la production, les calculs de productivité en général considèrent le facteur travail uniquement. Bien que de tels coefficients accusent les modifications de la productivité, ils n'en indiquent pas les causes. Or, il est possible que la productivité progresse en raison d'une amélioration de l'équipement, bien que l'efficiencia des ouvriers soit dégressive.

En comparant les coefficients de productivité des divers secteurs économiques, on ne peut non plus tirer de conclusions valables : les manières de production sont beaucoup trop différentes et les avantages immatériels, qui sont parfois décisifs pour le niveau des salaires, seraient négligés.

Toutefois, on sait que l'amélioration de la productivité s'attache en premier lieu au secteur de la production de masse et de série mécanisée, tandis que les métiers, les services et surtout l'agriculture nécessitant une grande main-d'œuvre relativement qualifiée n'en bénéficient que très peu et ont presque atteint le plafond de la productivité réalisable dans les conditions actuelles.

Si, comme c'est le cas en Suisse par l'odieuse loi agraire, le niveau des salaires et des prix agraires suit la courbe de productivité maximum de l'industrie, la spirale inflationniste en est le résultat inévitable. Fait étonnant, soigneusement protégée par l'Etat, c'est une inflation accusant vraisemblable-

2) Böhler: Möglichkeiten der Konjunkturpolitik, p. 21.

ment même une baisse des prix dans le secteur des produits industriels, tandis que les prix agricoles seront en forte hausse.

Aux Etats-Unis, l'augmentation spectaculaire des salaires a déclenché le mouvement «do-it-yourself» qu'on copie maintenant dans maints autres pays.

A ce sujet Röpke³ remarque : «Es ergibt sich das reizvolle Faktum, dass wir jetzt zwei verschiedene Lohnbereiche nebeneinander haben: den offenen, 'amerikanischen' der hohen Geldlöhne und den versteckten, 'japanischen' unserer häuslichen Fronarbeit mit der notwendigerweise geringen Bewertung unseres eigenen Arbeits- und Zeitaufwandes.»

Un autre phénomène paradoxal provoqué par une pénurie continue de la main-d'œuvre apparaît dans l'accroissement formidable des heures de travail supplémentaires.

En Australie, les syndicats luttent pour la semaine de 35 heures (actuellement fixée encore à 40 heures) tandis que plus de 60 % des usines travaillent 47 heures en moyenne et payent les heures supplémentaires à un tarif considérablement élevé. Rien d'étonnant à ce que les ouvriers se rendent à leur travail en taxi !⁴

En Allemagne de l'ouest, l'industrie métallurgique travaille 52 heures dont 12 payées en heures supplémentaires. Il n'est pas rare qu'un employeur apprenne que certains de ses employés travaillent chez un concurrent les samedis «libres»⁵.

Ces exemples montrent que le problème conjoncturel ne peut être résolu par une politique des salaires. La notion de la productivité n'y change rien. Il est faux de mettre les salaires réels en relation avec la productivité. On ne peut pas comparer un chiffre relatif avec un chiffre absolu. En effet, le coefficient de productivité est un chiffre tellement relatif qu'on peut le tirer de n'importe quelle relation pour obtenir les résultats qui semblent servir au mieux le dessein momentané. On oublie trop facilement qu'une productivité, aussi élevée qu'elle soit, ne sert à rien si les produits ne trouvent pas de débouchés. La productivité n'est donc pas une échelle pour juger si les prestations de salaires d'une certaine branche sont justifiées. Au meilleur cas, on peut dire ce que Lutz⁶ a déclaré : «Lohnerhöhungen, die über den Grad der Produktivitätssteigerungen in der Volkswirtschaft als Ganzes hinausgehen, wirken inflationistisch und nützen auch den Arbeitern auf die Dauer nichts, da sie, soweit sie volkswirtschaftlich ungerechtfertigt sind, durch die nachfolgenden Preissteigerungen immer wieder realiter zunichte gemacht werden.»

3) Röpke: *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, p. 272.

4) *Der Bund*: Nr. 462, 28./29. 10. 1960.

5) *Der Bund*: Nr. 398, 18. 9. 1960.

6) Lutz: *Konjunkturpolitik und Inflationsgefahr*, dans *NZZ*, Nr. 200, 23. 1. 1957.

D'ailleurs, si le niveau des salaires devient trop élevé, les entrepreneurs se verront obligés de transférer leurs usines à l'étranger. A ce sujet, nous citons l'exemple de l'industrie des machines à écrire aux Etats-Unis qui a transféré une bonne partie de la production sur notre continent.

De la part des syndicats, il serait plus franc et plus près de la vérité de motiver leurs prestations simplement par leur position plus forte sur le marché du travail.

Dans une économie libre, il est caractéristique que le niveau des salaires s'égalise dans toutes les branches par le libre jeu de l'offre et de la demande sur le marché du travail, afin que chaque travail soit finalement rétribué selon la quantité et la qualité qu'il requiert. Sitôt que ce libre jeu est entravé par des mesures non-conformes, de graves perturbations auront fatalement lieu. Avec cette opinion nous soutenons Röpke⁷ qui écrit : «Der Vorgang einer Lohnsteigerung, die durch die Produktivitätssteigerung bewirkt wird, ist so lange normal und gesund, als er sich mit den Kräften des Marktes selber und nicht mit der Kombination von Sozialmacht und Statistik vollzieht. Er spielt sich dann so ab, dass eine Lohnsteigerung in den Industrien der maximalen Produktivitätssteigerung — sagen wir, der Automobilindustrie — sich den übrigen Industrien und Erwerbszweigen nicht unter Berufung auf die Produktionsstatistik, sondern nach dem Spiel von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkte mitteilt.»

Un cas spécial se présente lorsque le libre jeu du marché est entravé pour des causes qui ont leurs origines en dehors du domaine économique. Nous pensons ici avant tout à la protection de l'agriculture. Nous avons déjà signalé que l'agriculture a pratiquement atteint le plafond de la productivité réalisable dans ce domaine. Dans ces circonstances, il est clair que la protection de l'agriculture cause des frais à l'économie nationale. Toutefois, du point de vue économique, il paraît fort dangereux de rattacher ces frais au mécanisme des prix, voire à la productivité des autres branches économiques. Il est préférable de répartir ces frais d'une manière rationnelle sous forme de secours directs en fonction des intentions protectionnistes permettant de calculer à chaque moment le prix que cette protection occasionne à l'économie.

En matière de politique des salaires, il s'agit au fond plutôt de la distribution équitable des revenus que de leur stabilisation. Ceux qui ne font pas confiance au libre jeu du marché parce qu'il leur paraît impitoyable, aimeraient le voir privé de son pouvoir de décision. Ils voudraient retirer les décisions de l'anonymat du marché pour les placer dans les mains d'une personne ou d'une collectivité. Or, l'exemple des pays qui ont adopté une économie dirigée nous enseigne que cette idée n'est guère réalisable.

7) Röpke: op. cit., p. 275.

Pour la Suisse, il est extrêmement intéressant de constater le revirement complet mais combien heureux dans le programme du travail de «l'Union syndicale suisse» (USS) accompli à l'occasion du congrès siégeant à Bâle en octobre 1960. Le nouveau programme abandonne définitivement l'idée douteuse d'une économie de planisme et ne souscrit plus à une idéologie définie. Par contre, il soutient l'initiative privée, l'économie privée, la responsabilité personnelle et sur le plan politique, il se tourne vers la démocratie, la défense du pays, la paix sociale et la responsabilité de chaque citoyen vis-à-vis de l'Etat.

En ce qui concerne l'organisation de l'économie suisse, «l'Union syndicale suisse» a formulé sa prise de position ainsi⁸ : «Der Gewerkschaftsbund hat seine Aufgabe in der bestehenden Wirtschaftsordnung zu erfüllen, die Interessen der Arbeitnehmer in dieser wahrzunehmen und die Volkswirtschaft schlechthin, ohne Rücksicht auf ihre Organisationsform, zu fördern. Je nach Lage und Struktur der einzelnen Wirtschaftszweige eignet sich für sie die Form der Privatwirtschaft, der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung oder der Gemeinwirtschaft, das heisst des genossenschaftlichen oder des staatlichen und kommunalen Betriebes. Entscheidend für die Wahl der Bewirtschaftungsform sind der erzielbare Nutzeffekt und die Interessen des Volksganzen, die dem Einzel- oder Gruppeninteresse vorgehen.»

Ce changement radical de l'attitude des syndicats autorise de grands espoirs. Cependant, il faut relever deux choses. Ce revirement, bien que spectaculaire, n'est qu'une adaptation de leur conception à la réalité : en raison des progrès et des résultats irréfutables du système de l'économie privée, les syndicats avaient abandonné leur radicalisme pendant et après la guerre déjà. D'autre part, aucun indice ne laisse présumer qu'à l'avenir les syndicats renonceront aux réductions des heures de travail pour contribuer à une politique conjoncturelle. En tous cas, le congrès de la «Fédération suisse des ouvriers sur métaux et horlogers» (FOMH), qui siégea également en octobre 1960, a maintenu ses requisitions allant dans cette direction⁹.

Toutefois, il faut admettre que si l'inflation se fit moins sentir en Suisse qu'à l'étranger¹, c'est grâce aux exigences relativement modérées des syndicats suisses. Mais il paraît que les syndicats ne sont maintenant plus inclinés de retenir leurs revendications. En tous cas la nouvelle vague de l'augmentation des salaires dans l'industrie de métal et de machines est assez inquiétante. En mai 1961 les salaires des ouvriers de cette industrie ont été augmentés de

8) NZZ, Nr. 3458, 10. 10. 1960.

9) NZZ, Nr. 3632, 22. 10. 1960.

1) L'index du niveau de vie a augmenté pendant la décennie 1949 une par an, en Suisse, tandis que le taux de renchérissement était de 1,2 % en Bale, 1,8 % en Belgique, 2 % aux Etats-Unis, 2,7 % en Italie, 3,6 % aux Grand-Bretagne et 6 % en France, dans NZZ, Nr. 3029. 9. 9. 1960.

6 % en moyenne ; en 1962 et 1963 de nouvelles augmentations de 2 et 2,3 % sont prévues².

L'argument souvent avancé que les profits des entrepreneurs augmentent plus rapidement pendant l'essor d'une économie que les salaires, est en soi incontestable. Mais sitôt que le niveau de plein emploi est atteint les salaires s'ajustent en général au coût de la vie. Le «lag» des salaires pendant l'essor peut paraître injuste, il est vrai, mais si l'on voulait faire participer les salariés aux profits des entrepreneurs, dans une mesure plus large, un ralentissement du mouvement vers le plein emploi serait inévitable ; car les moyens que les entrepreneurs auraient réservé pour leurs nouveaux investissements seraient réduits et, par conséquent, le reste des chômeurs chercheraient en vain du travail ce qui serait certainement plus injuste encore. Cet aspect montre à l'évidence combien les arguments sociaux sont une épée à deux tranchants ; cela se confirme encore par la suite du développement car, sitôt que le niveau de plein emploi est atteint, la spirale d'inflation commence à tourner sans arrêt. Le système des prix et des salaires devient alors tellement rigide que chaque augmentation des prix provoque une augmentation des salaires et ainsi de suite. Il est difficile d'interrompre ce cercle vicieux.

Toutefois, en favorisant l'immigration des ouvriers étrangers, l'Etat peut élever le plafond du plein emploi et affaiblir la position des syndicats sur le marché du travail. Mais le ralentissement de la hausse des salaires ne sera probablement pas très important : les ouvriers étrangers contribuent à leur tour à l'accroissement de la demande de consommation. Si, par contre, l'offre d'emplois diminue, l'Etat exercera son influence en ne renouvelant plus les permis de travail aux ouvriers étrangers. Ceux-ci devront rentrer dans leurs pays d'origine. Si ces ouvriers expulsés aggravent un chômage déjà existant, l'industrie d'exportation devra compter avec des effets secondaires de sorte que la dépression continuera.

Ces considérations montrent que la politique des prix et des salaires ne constitue pas une base favorable pour la réalisation d'une politique conjoncturelle efficace. Toute intervention directe dans les prix et les salaires dérange le libre jeu du marché qui est le seul mécanisme garantissant une production et une distribution rationnelle des biens. Aucune autorité ne pourra le remplacer sans aboutir à des mesures totalitaires. En outre, les interventions ayant trait aux salaires affrontent le pouvoir social des syndicats, contre lequel l'Etat moderne est devenu pratiquement impuissant.

Aux fins d'une politique conjoncturelle, l'Etat devrait être en mesure de varier le niveau des salaires selon la phase de la conjoncture. Cela implique des abaissements aussi bien que des augmentations des salaires. Or, un abais-

2) Julius Bär & Co., Zürich: Wochenbericht Nr. 17, 5. 5. 1961.

sément direct des salaires n'est réalisable ni pendant la prospérité ni pendant la dépression ; la raison sociale sera toujours la plus forte.

L'augmentation des salaires, les augmentations « froides » telles que la réduction des heures de travail et les vacances payées incluses, n'est pas justifiée non plus. Pendant la prospérité, elle amènerait l'inflation et pendant la dépression, elle accentuerait la disparité entre les prix et les frais. La crise s'aggraverait avant que le pouvoir d'achat supplémentaire des ouvriers bénéficiant d'une augmentation de salaire ne se transforme en demande active. Les expériences du « New Deal », aux Etats-Unis, confirment cette thèse à l'évidence³.

Finalement, il convient de relever que chaque intervention dans le système des prix et des salaires cause des disparités fâcheuses dans le domaine du commerce extérieur dont la plupart échappent à l'influence corrective de l'Etat.

171.2 *Politique des finances*

Vu que la politique des prix et des salaires n'est pas un moyen approprié pour la stabilisation du circuit monétaire, l'Etat doit exercer son influence dans la mesure où il participe lui-même au circuit. C'est ce qu'on appelle la politique compensatoire des pouvoirs publics qui est généralement reconnue comme l'un des moyens les plus appropriés de la politique conjoncturelle (p. 62 s.). Samuelson⁴ la définit en ces termes : « Die konjunkturausgleichende Finanzpolitik besteht in der Ausrichtung der staatlichen Steuer- und Ausgabenpolitik auf die folgenden Ziele: Erstens, die Schwankungen des Konjunkturzyklus zu mildern und zweitens, die Voraussetzungen für ein ständiges Wachstum der Gesamtwirtschaft bei Aufrechterhaltung einer hohen Beschäftigung zu schaffen, und zwar frei von übermässiger Inflation als auch Deflation. »

La théorie de la politique financière moderne a donc adopté la notion que l'Etat doit contribuer à la stabilisation du circuit des revenus. En effet, les recettes et les dépenses publiques exercent une influence considérable sur l'économie d'un pays. Elles contribuent à la détermination des dispositions effectuées par les entrepreneurs et par les consommateurs. Mais la compensation conjoncturelle agit seulement dans la mesure où les dépenses et les recettes publiques ne provoquent pas une réaction contraire à la consommation et aux investissements privés. Les dépenses publiques, par exemple, déclenchent une expansion uniquement lorsqu'elles mobilisent le pouvoir

3) Röpke: Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, p. 268 ss.

4) Samuelson: Volkswirtschaftslehre, p. 360.

d'achat privé thésaurisé⁵. La Roche⁶ explique : «Solche expansive Ausgaben sind zum Beispiel die laufenden Ausgaben für Gehälter und Löhne der öffentlichen Beamten, Angestellten und Arbeiter, die Ausgaben für sonstige Dienstleistungen und die Sachausgaben (Warenkäufe, Reparaturen, Instandhaltung), ferner Emissionskosten öffentlicher Anleihen, Passivzinsen, Deckung von Defiziten öffentlicher Betriebe, Subventionen, Kapitalausgaben für vermögenvermehrnde öffentliche Investitionen, soweit sie eine Produktion von Investitionsgütern bedingen (neuerstellte Hoch- und Tiefbauten, Maschinen usw.).»

Le principe du «deficit spending» est en somme très simple. Comme le terme anglais l'explique, l'Etat réduit pendant une période de dépression les impôts pour encourager la consommation. En même temps, il augmente les investissements publics, ce qui crée des revenus additionnels pour les consommateurs. Ainsi l'Etat produit intentionnellement un déficit budgétaire qui sera couvert ou par un crédit de la Banque d'émission — ce qui signifie une création d'argent — ou par des emprunts publics ce qui mobilise en partie l'argent placé dans les banques⁷.

En revanche pendant une période de prospérité, l'Etat augmente d'une part les impôts pour diminuer le pouvoir d'achat et pour atténuer l'inflation ; d'autre part, il diminue ses dépenses d'investissements, ce qui contribue à un allègement du marché du travail et des produits d'investissements. Les excédents budgétaires qui en résultent sont utilisés pour le remboursement des crédits de la Banque d'émission et des emprunts publics. Au cas où une pression inflationniste exerçait des effets non-désirés, l'Etat aurait avantage à thésauriser les excédents, afin que leur influence sur le circuit d'argent soit entravée⁷. Jöhr⁸ souligne qu'il faut tenir compte de la disparité entre les investissements et l'épargne et il l'explique ainsi : «Besteht eine Tendenz zur Schrumpfung des Kreislaufvolumens, indem die Ersparnisse grösser sind als die Investitionen, so kann der Staat die überschüssigen Ersparnisse durch Begebung von Anleihen an sich ziehen und nachher wieder in den Kreislauf einströmen lassen, wobei die Verausgabung am besten zum Zwecke der Arbeitsbeschaffung erfolgt. Sind die Investitionen grösser als die Ersparnisse, so hat der Staat die Möglichkeit, auf dem Wege der Schuldentilgung das verfügbare Sparvolumen zu vergrössern, und damit die inflatorische Konstellation zu beseitigen. Der Staat kann ferner eine aus anderen Gründen bestehende deflatorische Tendenz durch Verausgabung neu geschaffener Gelder bekämpfen und eine entsprechende inflatorische Tendenz durch Vernichtung von

5) La Roche: Die Schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, p. 52.

6) La Roche: op. cit., p. 135.

7) Samuelson: loc. cit.

8) Jöhr: Die Konjunkturschwankungen, p. 656.

Steuergeldern ausschalten. Statt die durch Steuern eingezogenen Gelder durch Rückzahlung von Krediten an die Notenbank zu vernichten, kann er sie auch in einem Fonds sterilisieren. Die Mittel dieses Fonds stehen dann in der Phase des Niederganges zur Erweiterung des Kreislaufes zur Verfügung.»

L'importance que l'on attache en théorie à la politique budgétaire compensatoire repose avant tout sur la connaissance de l'effet du multiplicateur et du principe d'accélération. Cependant, il y a bien des facteurs qui réduisent l'efficacité de ces effets. Notamment, il s'agit ici de cas où la consommation accrue par les dépenses publiques est couverte simplement par une réduction des stocks. En outre, il y a lieu de mentionner qu'une part importante des revenus supplémentaires s'écoule à l'étranger pour l'achat de biens d'importation. Cela est surtout important pour les pays dont le commerce extérieur est considérable comme c'est le cas pour la Suisse⁹. Ensuite, une réduction des sources de revenus supplémentaires est provoquée par la part de ces revenus qui reflue à nouveau vers le fisc sous forme d'impôts. La Roche¹ estime ce reflux considérable car il signale que, pour la Grande Bretagne, le 40 % des fonds dépensés pour la création d'occasions de travail retombent dans les caisses de l'Etat. Mais l'Etat a évidemment toute latitude d'utiliser ces moyens derechef en renouvelant les dépenses.

Egalement comme facteur de réduction de l'effet expansif des dépenses publiques Staubli⁹ considère «le cas, par exemple, où une somme est employée à l'acquisition d'un bien-fonds», car «il s'agit... d'un simple transfert sans création d'un revenu supplémentaire». La Roche² exprime le même avis en disant : «Dagegen bedeutet der Erwerb von Grund und Boden, von bestehenden Gebäuden usf. aus öffentlichen Mitteln für den Verkäufer kein zusätzliches Einkommen, sondern nur eine Änderung der Form der Kapitalanlage. Eventuelle dabei erzielte Realisationsgewinne werden in den meisten Fällen nicht als Einkommen, sondern als Vermögenszuwachs aufgefasst.» Toutefois, il n'est pas exclu que la somme transférée devienne active si le vendeur l'utilise pour de nouveaux investissements ou, en partie, pour ses besoins de consommation.

Cependant en pratique et malgré les divers facteurs qui réduisent l'efficacité des dépenses expansives, la politique compensatoire semble assez bien jouer : les allègements d'impôt et l'endettement public pour financer les déficits budgétaires se réalisent en général sans difficultés politiques majeures³.

9) Staubli: Les possibilités d'une autonomie nationale dans la politique conjoncturale, p. 64.

1) La Roche: Beschäftigungspolitik in der Demokratie, p. 334.

2) La Roche: Die Schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, p. 52 s.

3) Keller: Konjunktur und Steuern, p. 27.

Dans la phase de prospérité par contre, lorsqu'il importe de maîtriser l'inflation, la politique compensatoire est infiniment moins efficace. On sait qu'il n'est pas facile pour l'Etat d'obtenir des excédents de budget. En premier lieu, il est en général difficile d'élever les impôts ou d'introduire de nouveaux impôts, en second lieu, il y a le notable inconvénient que les contribuables essayent d'éviter les impôts par des investissements peu justifiés du point de vue économique et surtout peu justifiés du point de vue de la politique conjoncturelle⁴.

De plus, il faut tenir compte du fait que les investissements publics ne peuvent être refrénés comme ils devraient l'être selon les principes de la politique conjoncturelle. A ce sujet La Roche⁵ évoque deux aspects : l'urgence des investissements publics et les possibilités d'adaptation du plan des travaux publics. Il écrit : «Ein Teil der Arbeiten kann im Hinblick auf das öffentliche Bedürfnis nicht verschoben werden. Im allgemeinen wird angenommen, dass rund zwei Drittel der durchschnittlichen Neuinvestitionen auf das nächste Jahr, und davon wieder ein Teil auf zwei, drei und mehr Jahre hinausgeschoben werden kann, unter der Voraussetzung, dass die öffentlichen Investitionen nicht, wie ... nach dem Kriege, stark im Rückstand sind. ... Die Möglichkeiten, das Volumen der Investitionen zu variieren, werden durch die Tatsache eingeschränkt, dass einzelne Arbeiten sich über mehrere Jahre erstrecken und nicht unterbrochen werden können, wenn sie einmal begonnen worden sind. Ein ideales Arbeitsprogramm müsste einen hohen Anteil von kleineren Projekten enthalten, die ohne lange Anlaufzeiten rasch in Angriff genommen und schnell beendet werden können, sowie Arbeiten, die leicht ohne Gefährdung des schon ausgeführten Teiles unterbrochen werden können (zum Beispiel Strassen).»

Mais en Autriche, l'expérience a prouvé que la construction des routes n'est pas davantage adaptable à la politique conjoncturelle que les autres investissements publics. En 1954 le ministre des finances autrichiennes, Kamitz, a adopté un programme pour la construction d'un réseau d'autoroutes qui devait servir à la diminution du chômage existant à cette époque. Depuis, la situation conjoncturelle a fondamentalement changé et à fin 1960, Kamitz arrêta les travaux pour alléger le budget dans un sens anticyclique. Etant donné que la circulation routière a énormément augmenté ces dernières années (900.000 véhicules, plus le tourisme étranger), la construction des routes est devenu un impératif devant lequel la politique conjoncturelle du ministre des finances dut s'incliner. Il dut accorder un nouveau crédit — toutefois modeste — pour continuer ces travaux que la voix du peuple appelle «Fleckerlteppich»⁶. Cet exemple démontre aussi combien il est difficile, en

4) Keller: op. cit., p. 28.

5) La Roche: op. cit., p. 55 s.

pratique, pour l'Etat d'obtenir des excédents de budget pendant les périodes de prospérité.

D'ailleurs, même s'il était possible de réaliser un excédent de budget suffisant aux fins conjoncturelles, il serait illusoire de croire que ces fonds seraient entièrement stérilisés et qu'ils échapperaient à l'appétit insatiable de n'importe quel gouvernement⁷.

En tous cas, il convient de relever la précision que La Roche⁸ a donnée au sujet de la politique compensatoire : «Genau genommen kommt es nicht auf die Wirkung des Saldo der Ausgaben und Einnahmen, sondern auf den Saldo der Wirkungen der Ausgaben und Einnahmen an; denn die restriktiven Wirkungen der Ausgaben hängen nicht allein von ihrer Höhe, sondern auch von ihrer Art und Zusammensetzung ab.»

Le financement du déficit par des emprunts publics implique toujours le danger que l'Etat attire des fonds d'épargne qui, sinon, auraient servi à des investissements privés. C'est pourquoi, il est, en général, préférable de financer la dette publique par des crédits à court terme de la Banque d'émission et des banques commerciales⁹. Cependant le désavantage de ce procédé est que l'expansion du crédit peut provoquer une hausse des prix au lieu d'une diminution du chômage⁹. Selon la situation concrète, il faudra donc combiner ces deux méthodes de financement.

L'amortissement des dettes publiques, pendant la prospérité, empêche l'inflation pour autant que ces moyens soient alimentés par une imposition fiscale des entreprises qui entrave les investissements et que ces moyens ne soient pas réinvestis¹. L'effet restrictif des amortissements est plus efficace encore s'il sert à une augmentation des fonds de caisses publiques. Ainsi le marché de capitaux ne subira pas une liquidation¹. Le même effet se produit, si l'Etat fait des emprunts pour les stériliser, ce qui fait l'objet de sa politique monétaire, poursuivie en coopération avec la Banque centrale.

171.3 Assurance-crédit

Pour protéger l'économie nationale contre les heurts dus à des crises, on a souvent proposé l'introduction d'une assurance générale du crédit, que l'on a appelé parfois aussi assurance de crise². L'opération «consiste à assurer le créancier contre les pertes qu'il risque de subir lorsqu'un débiteur ne peut pas remplir les engagements qu'il a pris»².

6) Die Weltwoche, Nr. 1424, 24. 2. 1961.

7) Röpke: Jenseits von Angebot und Nachfrage, p. 303.

8) La Roche: op. cit., p. 138.

9) La Roche: op. cit., p. 141 s.

1) La Roche: loc. cit.

Or, l'expression «risques de crédit» comprend des circonstances très diverses et même opposées, soit d'une part l'insolvabilité de l'acheteur et, d'autre part, les événements ou les mesures politiques qui empêchent le recouvrement de la créance, malgré la solvabilité du débiteur. Il convient donc de distinguer les «risques politiques de crédit» des «risques privés de crédit».

Les risques politiques comportent surtout :

- «a) les mesures d'ordre économique prises par le gouvernement du pays de domicile de l'acheteur : moratoire général, interdiction des transferts de fonds ou entraves à ces transferts, etc.
- b) les événements d'ordre politique survenus dans le pays de domicile de l'acheteur et qui empêchent le débiteur solvable de s'exécuter : guerre, révolution, annexion, troubles civils, etc.
- c) le refus ou l'incapacité d'un Etat ou d'une institution de droit public étrangère de s'acquitter de ses engagements.
- d) la dévaluation de la monnaie du pays de domicile de l'acheteur»³.

Par contre, les risques privés de crédit font l'objet de l'assurance contre le risque d'insolvabilité du débiteur.

Tandis que les risques dits «politiques» sont et resteront — notamment en Suisse — vraisemblablement toujours du domaine de l'Etat, l'assureur-crédit privé ne couvre que les pertes subies par les assurés en raison de l'insolvabilité des débiteurs.

L'assurance du crédit, qu'elle soit publique ou privée, joue, abstraction faite des frais d'administration, le rôle d'une réserve accumulée en période de prospérité et versée en période de crise. Cette notion se base sur le fait que les cas de dommages sont plus nombreux au cours d'une crise qu'en période de prospérité.

L'effet stabilisateur de l'assurance du crédit serait complet si les deux phases conjoncturelles successives étaient absolument réciproques et s'il n'y avait pas d'autres éléments à prendre en considération.

En ce qui concerne l'assurance du crédit privée les primes d'assurance correspondent, du point de vue comptable, à des amortissements auxquels les assurés auraient procédé en vue du montant des engagements de leurs débiteurs⁴.

Quant à l'assurance du crédit publique, dont les primes d'assurance sont fixées en général à un niveau modéré, insuffisant à couvrir les indemnités, elle donne lieu à une redistribution des pertes subies par quelques branches

2) Weyermann: Les relations entre la politique monétaire et le plein emploi, p. 75.

3) Maurer: Le risque d'insolvabilité dans le domaine de l'assurance-crédit, p. 42.

4) Weyermann: op. cit., p. 75.

économiques sur l'ensemble d'une économie nationale dans la mesure où les contribuables doivent participer aux indemnités versées aux assurés.

Vu l'expansion et le renforcement considérable de l'assurance-crédit au cours de ces dernières années, dans le domaine du commerce d'exportation surtout⁵, il convient d'évaluer la signification économique et conjoncturelle de ces opérations.

Du point de vue économique, l'assurance-crédit, en tant que champ d'activité de l'entreprise privée, augmente le produit social dans la mesure où elle améliore l'utilisation des ressources économiques. Karrer a déclaré⁶ : «Credit insurance makes a demand on national resources in some places, and saves an expenditure of resources elsewhere. The excess, if any, of the latter effect over the former constitutes the productive contribution.»

Ce sont avant tout les moyennes et petites entreprises qui bénéficient d'un système d'assurance-crédit bien au point. «The total saving will be relatively the more valuable for smaller firms without access to the capital market and also bank loans and not equipped with a fully developed credit department. Accordingly, the relative capacity of small enterprise compared with big business is backed up by this, and to the extent that the former is superior in productivity to the latter, the national dividend is indirectly increased thereby»⁷.

Il n'est évidemment guère possible de mesurer exactement si l'assurance-crédit signifie vraiment une augmentation du produit national, mais Karrer⁸ pense — par analogie au principe de la division de travail et aux autres cas où des fonctions économiques sont concentrées en une organisation spécialisée — que l'assurance-crédit est économiquement justifiée. Il écrit⁸ : «There does not seem to be any doubt that, for an appreciable time ahead, the volume and insecurity of credit in certain trades and countries, and the number of creditors unable to face this risk, will remain sufficiently high to make credit insurance a profitable field for private enterprise.»

Par contre, en ce qui concerne la signification conjoncturelle de l'assurance-crédit en général et de l'assurance-crédit publique en particulier, on constate qu'elle constitue nullement un moyen efficace pour combattre une dépression. On ne peut citer aucun élément essentiel capable d'enrayer une baisse économique.

Il est vrai, toutefois, que les indemnités versées aux assurés retardent la contagion conjoncturelle des branches économiques non encore touchées par la crise. Parfois, l'on a invoqué l'effet psychologique ; la naissance d'une crise

5) NZZ, Nr. 1488, 21. 4. 1961.

6) Karrer: Elements of Credit Insurance, p. 175.

7) Karrer: op. cit., p. 175.

8) Karrer: op. cit., p. 176.

pourrait être évitée par la simple existence d'une assurance-crédit. Au cas où un fléchissement aurait lieu malgré l'assurance de crise, les indemnités versées aux assurés provoqueraient, selon cette opinion, un revirement de l'attitude psychologique des entrepreneurs. Or, ce raisonnement tend évidemment à confondre les causes et les effets. Les dédommagements ne sauraient tromper les entrepreneurs sur la situation économique réelle, marquée par un accroissement du nombre des cas de faillite et par un recul de la demande générale.

En revanche, lorsqu'une économie se trouve dans une phase d'expansion, l'assurance-crédit aggrave les risques de surproduction : elle permet en effet aux entreprises d'étendre leurs affaires au-delà d'un niveau économiquement et conjoncturellement justifié. Ex definitionem, l'assurance-crédit favorise donc l'octroi de crédits que les banques ne voudraient, à juste titre, pas accorder.

En conclusion de ces considérations, il ressort que les effets de l'assurance-crédit sur le cours de la conjoncture sont pour ainsi dire neutres. Pour pouvoir l'utiliser en tant que moyen de la politique conjoncturelle, il faudrait ajouter des éléments typiquement anticycliques tels que des primes d'assurance variables ou des limites de crédit variables. Karrer⁹ écrit : «By fixing credit limits in a sober and conservative spirit and by stiffening their premium rates, underwriters can assist the parallel efforts of the banking system to combat speculation, boom and their formidable aftermath.»

Bien que l'assurance-crédit publique ne soit pas fondamentalement différente de l'assurance-crédit privée, elle soulève pourtant des considérations particulières. En effet, elle s'applique au domaine du commerce d'exportation surtout, où elle vise des buts de la politique économique en général et de la politique conjoncturelle et sociale en particulier.

Karrer¹ invoque le pouvoir de l'Etat, infiniment plus puissant par rapport aux entreprises privées, qui offre de plus grandes possibilités pour mobiliser des capitaux aux fins d'une assurance contre les risques à l'exportation et pour distribuer les bénéfices selon un certain plan. D'autre part, ce pouvoir supérieur est assez souvent utilisé d'une manière peu justifiée économiquement.

«The government can», écrit Karrer², «cover the cost or even the deficit of its credit insurance scheme by taxation, but it may thereby cripple those sectors of the community on which this burden falls. It may withhold the benefits of credit insurance from all but the deserving and thus favour the latter all the more, but it can make grave errors of judgment in choosing these beneficiaries. The governments can, by competing with each other in the facilities which they offer to their exporters or importers, bring about an

9) Karrer: op. cit., p. 176.

1) Karrer: op. cit., p. 177.

2) Karrer: op. cit., p. 177.

unsound expansion of international commodity credit at the expense of sounder methods of international lending.» A ces réserves, l'auteur³ en ajoute une autre qui n'est pas moins justifiée : «The more, however, a government uses credit insurance not directly in the interests of national wealth but of welfare quite generally, the less can the effects be calculated and verified in a rational way. A sacrifice of wealth for an increase of social justice or of national security, power and glory can be defensible, but the two items to be compared are incommensurable.»

Il est donc clair que l'assurance-crédit ne constitue pas un moyen efficace au service d'une politique conjoncturelle. C'est surtout le manque d'un élément anticyclique variable selon les circonstances qui empêche, dans la plupart des cas, l'utilisation de ce moyen aux fins conjoncturelles.

Toutefois, comme l'intégration européenne prévoit la suppression des droits de douane, il n'est pas exclu que l'assurance-crédit réapparaisse sous une forme ou une autre. Les gouvernements rechercheront très vraisemblablement la possibilité de remplacer les droits d'entrée en tant que moyens de protection des industries indigènes. Mais il serait naturellement souhaitable que les gouvernements ne recourent pas à une telle solution, contraire au but poursuivi par l'intégration : la libéralisation du commerce international.

Un autre moyen utilisé pour stabiliser le circuit des revenus : régulariser l'argent en circulation. C'est une tâche qui incombe à la politique monétaire établie par la Banque centrale en coopération avec l'Etat. La politique monétaire embrasse la politique de l'escompte, de marché ouvert, de réserves minimales, de crédit, de l'argent, et de la monnaie (or et devises) ainsi que les contrôles quantitatifs et qualitatifs des crédits. Amberg⁴ a écrit : «Die Geldpolitik ist die Gesamtheit aller von der Notenbank ausgehenden Massnahmen zur Beeinflussung der Geldmenge.»

Tous les instruments monétaires qui sont asservis à la politique conjoncturelle opèrent en principe de la même manière. Pendant la période de prospérité qui est caractérisée par un accroissement du volume de crédit et en conséquence par une quantité plus grande de l'argent en circulation, la Banque d'émission lutte contre cette expansion en élevant les taux d'intérêts et en restreignant les réserves qui sont à la disposition des banques de crédit. Pendant la dépression, elle prend des mesures contraires pour arrêter la contraction et pour amorcer l'essor de l'économie. Il s'agit donc d'influencer à

3) Karrer: op. cit., p. 178.

4) Amberg: Politik der Schweizerischen Nationalbank, p. 25.

la fois le volume des investissements, de la consommation et de l'épargne.

En effet, la Banque centrale étant la créatrice de l'argent, elle peut limiter le volume de l'argent de banque pour autant qu'elle soit investie des pouvoirs nécessaires. C'est la raison pour laquelle les Banques d'émission sont, dans une large mesure, responsables de la politique conjoncturelle. En général, il est plus facile de freiner une expansion que de la provoquer.

En ce qui concerne la lutte contre une inflation avec des moyens monétaires, la Banque d'émission doit souvent assumer la responsabilité de châtiments partiels : une restriction du volume d'argent et des crédits oblige les entrepreneurs à licencier une partie de leurs forces ouvrières. En effet, ils sont incapables de payer les salaires surélevés sans diminuer simultanément le nombre des ouvriers. C'est ce qu'on a appelé en Amérique «labour is pricing itself out of the market»⁵. Or, on sait que le moindre signe de chômage provoque aussitôt une intervention des syndicats qui s'opposent avec toutes leurs forces à un licenciement (même temporaire, et bien qu'il existe d'autres possibilités de travail) des ouvriers et exigent le «plein emploi». Les impulsions salutaires émanant d'une restriction de l'argent et du crédit sont ainsi anéanties. La funeste spirale inflationniste continue à tourner.

Les événements révoltants provoqués par le licenciement de 3.030 ouvriers sur 68.000 de la Régie Renault en France, à fin octobre 1960, ne laissent aucun doute à ce sujet, et pourtant le reclassement des ouvriers ne posait aucun problème majeur. Il faut accepter les faits : la défense du pouvoir d'achat de l'argent ne s'obtient qu'au prix d'un léger chômage qui permet l'adaptation de la structure économique.

Si la Banque centrale hésite à assumer cette lourde responsabilité et recule devant l'impératif des interventions rigoureuses ; si elle n'est pas appuyée dans ses efforts par le gouvernement, les chances de maîtriser les effets funestes de l'inflation diminueront rapidement et l'économie subira une crise beaucoup plus grave, de sorte que les dommages infligés aux ouvriers seront infiniment plus sérieux. Les syndicats auraient tout avantage à considérer cet aspect de la question de plus près avant de prétendre qu'ils défendent les intérêts de leurs membres et d'utiliser des termes tels que «plein emploi», «productivité», «raison sociale», etc.

Dès le moment où la Banque d'émission se propose d'intervenir dans le mouvement conjoncturel, elle doit compter avec l'opposition de nombreux groupes d'intérêts différents. Cela signifie que la position de la Banque centrale doit être politiquement absolument indépendante si elle veut accomplir avec succès sa tâche en matière de politique conjoncturelle.

5) Röpke: *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, p. 278 s.

De l'élévation du niveau des taux d'intérêts, la Banque centrale se promet une réduction des investissements. Cette thèse est basée sur la notion que les entrepreneurs abandonneront leurs projets d'investissements lorsqu'ils verront augmenter le coût du capital parce que les profits réalisables seront alors moins grands. C'est ce qu'on appelle l'effet des intérêts ; la limitation des réserves en espèces, par contre, qui vise à rétrécir la création de la monnaie scripturale est appelée « effet de quantité »⁶.

Marchand⁷ a distingué une politique d'escompte au sens étroit de celle au sens large : a) Au sens étroit elle consiste en un règlement du taux de l'escompte, c'est-à-dire qu'on fixe le taux auquel la Banque d'émission accorde des prêts (soit en escomptant des effets, soit en octroyant des prêts lombards) ; b) au sens large, elle englobe toutes les mesures qui tendent soit à accentuer soit à atténuer les effets d'une baisse ou d'une hausse du taux d'escompte, rendant même superflue la modification de ce taux. Ce qui implique 1. le refus d'escompter des effets ne portant pas sur des opérations opportunes, par exemple ceux qui servent à une spéculation quelconque ; 2. une limitation générale des crédits sur tous les effets qui sont présentés à l'escompte ; 3. une limitation des crédits à l'égard de secteurs déterminés de l'économie ; 4. l'application d'un contrôle sévère des crédits, avec vérification de la transaction à laquelle doivent servir les sommes empruntées ; 5. une limitation de l'escompte aux effets à court terme ; 6. l'adoption de mesures contre les effets d'origine étrangère, c'est-à-dire l'application d'une politique de devises ; 7. enfin, l'immobilisation des moyens de paiement superflus par l'émission de titres d'Etat.

Les économistes sont loin d'être unanimes quant à l'importance qu'il faut attribuer à la politique d'escompte en tant que moyen d'une politique conjoncturelle.

Cependant, en raison de l'importance croissante qui est attribuée de nouveau aux mesures monétaires dans les études sur la conjoncture, les Banques centrales (surtout de la France, de la Grande Bretagne, des Etats-Unis et de l'Allemagne occidentale) ont utilisé ce moyen plus fréquemment au cours de ces dernières années. Mais comme la politique de l'escompte est devenue plutôt dérisoire, elle n'a pas donné de résultats spectaculaires. On se souvient, en particulier qu'en Suisse, les paiements par effets commerciaux n'ont jamais pris une grande ampleur et vont encore en diminuant ; de plus, les grandes entreprises deviennent, en temps de prospérité, de plus en plus indépendantes des banques de crédit et échappent ainsi à l'emprise d'une

6) Halm: Geld, Aussenhandel und Beschäftigung, p. 339.

7) Marchand: Möglichkeiten und Grenzen der Diskontpolitik, p. 15 s.

politique d'escompte⁸. La politique de l'escompte est avant tout entravée par le besoin des banques de maintenir des réserves liquides et par le fait que les entrepreneurs peuvent recourir aux marchés de capitaux étrangers pour échapper aux restrictions⁹.

Amberg¹ pense que les mesures monétaires sont efficaces dans une période d'expansion, tandis qu'elles sont insignifiantes en phase de contraction. Pour lui, le pessimisme ne peut guère être surmonté par des taux inférieurs et par des crédits plus faciles à obtenir. Mais ces doutes qui portent sur le pessimisme sont aussi valables pour l'optimisme : les entrepreneurs qui prévoient une augmentation de leurs profits ne se laissent guère intimider par un coût du capital élevé. Cela s'explique du fait que les frais de capital sont relativement minimes par rapport aux autres frais et par rapport aux variations des profits pendant les cycles conjoncturels.

Pour la phase d'expansion Keynes² préconisait même l'abaissement du taux d'intérêt. Il motivait cette mesure par l'argument suivant : un taux d'intérêt croissant continue à encourager l'abandon de moyens liquides. Plus il y a de fonds attirés hors de leurs dépôts et plus l'octroi de crédit devient une opération rémunératrice et intéressante. Mais les forces inflationnistes déclenchées par une telle mesure seraient plus fortes encore que l'effet réprimant.

«Une politique de l'escompte ne permet pas d'agir à coup sûr pour stabiliser la conjoncture. Elle impose aux banques un rôle relativement passif. Celles-ci peuvent faire varier le taux de l'intérêt, mais il ne dépend pas des banques que les demandeurs de crédit réagissent aux variations de ce taux et le fassent dans le sens souhaité»³. A la rigueur, la politique de l'escompte permet de freiner le mouvement d'expansion. Rosset⁴ explique : «La raison en est simple : on peut limiter le recours au crédit, mais non l'imposer.»

Cependant il convient de retenir «qu'en matière de construction de logements, le taux de l'intérêt joue encore un rôle relativement important. En ce qui concerne le taux hypothécaire, une hausse dans la prospérité et une baisse dans la dépression sont souhaitables et ont une importance pratique. L'institution d'une semblable politique de l'intérêt paraît tout à fait possible quand une politique budgétaire cyclique est organisée méthodiquement. Quand, pendant la période de haute conjoncture, des dettes sont amorties, un taux du capital légèrement plus élevé grève peu la collectivité»⁵. Evidemment, ce

8) Weyermann: op. cit., p. 62.

9) Weyermann: op. cit., p. 63.

1) Amberg: op. cit., p. 26.

2) Keynes: *General Theory of Employment, Interest and Money*, p. 167.

3) Weyermann: op. cit., p. 64.

4) Rosset: *La vente à tempérament*, p. 9.

5) Staubli: op. cit., p. 79.

raisonnement n'est valable que dans la mesure où les propriétaires d'immeubles n'ont pas la possibilité de rejeter les coûts élevés sur les locataires.

En conclusion, on peut dire que la politique de l'escompte est un instrument conjoncturel plutôt faible.

172.2 *Politique du marché ouvert*

En revanche, la politique du marché ouvert présente de meilleures possibilités pour influencer directement le volume d'argent⁶. Elle consiste dans l'achat ou dans la vente de titres d'Etat par la Banque centrale ; l'achat de ces titres met en circulation des billets de banque et la vente en provoque le retrait.

Cependant, en pratiquant la politique du marché ouvert, il faut tenir compte des corrélations qui existent entre le marché de l'argent, de crédit et de capitaux. C'est pourquoi une harmonisation avec la politique de l'escompte est indispensable.

En général, l'instrument de la politique du marché ouvert est plus efficace lorsqu'il s'agit de lutter contre une inflation. En effet, les banques sont finalement contraintes de réduire le volume des crédits qu'elles accordent. En temps de baisse, par contre, il n'est pas certain que les banques modifient leur politique de crédit en raison de l'augmentation des moyens liquides.

Il convient de relever surtout deux arguments qui réduisent la valeur de la politique du marché ouvert. En premier lieu, comme l'ensemble du volume de crédit est touché, il est difficile d'influencer la qualité des différentes opérations de crédit qui sont en somme responsables de la répartition des capitaux⁷. En d'autres termes, il est impossible d'exiger des banques qu'elles favorisent ou défavorisent certaines branches économiques selon les requisi-
tions imposées par la politique conjoncturelle.

En second lieu, il faut relever, une fois de plus, les difficultés provenant de l'autofinancement des entreprises pendant la période de prospérité, et entraînant des investissements qui sont effectués malgré le but que la Banque centrale poursuit avec sa politique du marché ouvert.

Il faut rappeler de plus, que les pays ne sont pas autonomes dans le domaine du marché ouvert. Souvent les mesures deviennent inefficaces par les déplacements de capitaux ou de marchandises à travers les frontières.

Jusqu'à présent la politique du marché ouvert se bornait, en général, à la vente et à l'achat de valeurs publiques à courte échéance. Mais pour une politique conjoncturelle active, il est indispensable que la Banque centrale

6) Böhlér: Grundlagen der Nationalökonomie, p. 158.

7) Weyermann: op. cit., p. 70.

adopte aussi des transactions à longue échéance. A ce sujet, il importe de citer le communiqué du «Open Market Committee» qui annonçait, le 20 février 1961, que les Federal Reserve Banks aux Etats-Unis allaient désormais étendre leur politique du marché ouvert aux «Notes» et «Bonds» du gouvernement américain, expirant en plus de cinq ans⁸. Cette décision s'imposait sans doute vu les difficultés conjoncturelles en Amérique. Pour réduire le déficit du bilan de paiement américain, le nouveau gouvernement américain essaye d'attirer des capitaux étrangers en augmentant le taux d'intérêt des papiers d'Etat à courte échéance, tandis qu'il se propose de réduire graduellement le taux d'intérêt des papiers d'Etat à longue échéance pour stimuler les investissements dans le pays. Cet exemple relève l'importance de la différence qui existe entre les facteurs déterminant les différents taux d'intérêt.

172.3 *Contrôle du crédit*

Il est incontestable que le crédit joue un rôle important dans le cours de la conjoncture. Comme ni la politique de l'escompte, ni celle du marché ouvert ne constituent des moyens absolument efficaces pour stabiliser les fluctuations économiques, il convient de se demander si le crédit ne devrait pas être soumis à un contrôle direct. Un tel contrôle consisterait en des règles émises par la Banque centrale auxquelles les banques devraient se conformer avant d'octroyer des crédits à leurs clients. Le contrôle pourrait être quantitatif ou qualitatif. Selon les circonstances, les restrictions de crédit seraient appliquées et dosées dans chacun des canaux désirés du réseau économique.

Les banques occupent, dans une économie moderne, une position-cléf. Sans doute et sous peu, les contrôles du crédit affecteraient l'économie nationale toute entière. De prime abord, ce moyen conjoncturel paraît très intéressant, mais si l'on examine de plus près, on constate qu'il soulève une série d'objections qui rendent son application difficile sinon impossible.

La théorie oublie de mentionner que le contrôle du crédit constitue un instrument conjoncturel unilatéral s'appliquant uniquement en phase d'expansion de la conjoncture. La raison en est bien simple : il est relativement facile de restreindre l'octroi de crédits, mais il est impossible que les banques obligent leurs clients à accepter des crédits.

Il ne faut pas oublier ensuite que malgré la forte position des banques, il y a un assez grand nombre d'entreprises qui n'ont pas besoin de recourir aux crédits bancaires parce qu'elles sont en mesure de réaliser leurs projets d'investissements par l'autofinancement.

Mais le point le plus redoutable, c'est que le contrôle du crédit porte atteinte au principe de la liberté économique⁹. En effet, il conduirait finale-

8) NZZ, Nr. 631, 21. 2. 1961.

ment à l'étatisation du crédit avec tous les dangers que cela implique. Les exemples des pays socialistes et totalitaires ont largement prouvé que les opérations de crédit dirigées sont loin de provoquer les effets désirés.

A juste titre Weyermann¹ a écrit : «Il est bien probable qu'il se produirait des conflits d'intérêt, que le système du crédit se bureaucratiserait et qu'il en résulterait trop de frictions et de démarches inutiles, qui empêcheraient d'obtenir dans une pleine mesure l'effet escompté.»

Le contrôle du crédit est une mesure typiquement «non-conforme» et absolument incompatible avec une économie libre.

172.4 *Exportation de capitaux*

De l'exportation de capitaux, on se promet une augmentation du pouvoir d'achat à l'étranger entraînant un accroissement des commandes passées aux industries d'exportation. Les exportations accrues augmenteraient les revenus des industries exportatrices et susciteraient, par conséquent, une demande croissante des biens de consommation et d'investissements qui influencerait à son tour les prix².

Cette idée fut réalisée en grand par le Plan Marshall, après la deuxième guerre mondiale. Les Etats-Unis l'ont poursuivie avec leur «Foreign Aid Programme» d'abord sous l'égide du président Truman et ensuite sous celles de Eisenhower et Kennedy.

Cependant, il faut préciser que l'octroi de crédits pour le développement des pays économiquement arriérés cache des intentions politiques ce qui nuit beaucoup à l'idée primordiale. D'ailleurs, il faut attirer l'attention sur le fait que l'exportation de capitaux peut facilement entraver l'effet espéré du point de vue conjoncture. Les pays qui recherchent leur propre industrialisation sauront bientôt fabriquer eux-mêmes les produits qu'ils ont jadis importé du pays créditeur. Toutefois, les conséquences n'en seront pas graves si le pays créditeur est prêt à modifier la structure de sa production au sens d'une spécialisation et d'une amélioration de la qualité des produits. Du reste, on sait que l'échange des marchandises s'intensifie avec la progression de l'industrialisation si elle est harmonieuse et économiquement justifiée. Tout dépend des méthodes qui sont appliquées pour résoudre le problème du

9) Weyermann: op. cit., p. 74; L'auteur cite aussi: Manes: Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit durch Stabilisierung der Wirtschaft, Biessen 1925, p. 25; Deumer: Die Verstaatlichung des Kredits, Munich-Leipzig 1926, p. 179; v. Mises: Verstaatlichung des Kredits?, dans Zeitschrift für Nationalökonomie, vol. I, 1930, p. 436 ss.

1) Weyermann: op. cit., p. 75.

2) Staubli: op. cit., p. 73.

développement des pays neufs. Les expériences faites dans ce domaine jusqu'à présent nous obligent à penser que les forces politiques sont généralement plus fortes que la raison économique. Il n'y a pas encore de solution conjoncturable en vue, dans ce domaine.

On est en tous cas loin de pouvoir fixer exactement les effets conjoncturels provoqués par l'exportation de capitaux. Mais l'on sait, et ceci est incontestable, que les risques sont toujours gros : aucun gouvernement ne résiste à la tentation de protéger les branches industriellement faibles par des tarifs de douane surélevés. D'ailleurs, il n'est pas du tout certain que les pays débiteurs passeront leurs commandes au pays qui leur a accordé des crédits. Les accords commerciaux qui portent sur ce sujet n'apportent pas non plus une bonne solution à ce problème.

Enfin, il faut penser au remboursement des crédits et au service des intérêts. Or, on sait que capital et intérêts sont assez souvent payés en marchandises indésirables ou même confisqués sous un prétexte ou un autre.

Donc, si l'on était tenté de choisir l'exportation de capitaux comme moyen de lutte contre une dépression parce qu'elle offre l'avantage de ne pas provoquer de modifications structurales de l'économie interne, il ne faudrait pas perdre de vue que les changements qui s'imposeraient ultérieurement seraient très vraisemblablement beaucoup plus importants encore.

L'exemple que nous ont donné les Etats-Unis (à fin 1960, ils avaient des créances à l'étranger se chiffrant à 65 milliards de dollars³), ne laisse aucun doute à ce sujet. Malgré les sommes énormes que les Etats-Unis ont exporté en capitaux, la première puissance économique du monde souffre de difficultés conjoncturelles.

Le manque de dollars considéré par les experts comme « chronique », s'est transformé en abondance, ce qui a provoqué, on le sait, une diminution des réserves d'or (23 milliards de dollars en 1950 ; 18 milliards environ à fin 1960) et des bilans de paiements déficitaires dès 1951 — à l'exception cependant de l'année 1957³. La base du dollar demeure cependant assurée, tout au moins dans le proche avenir, car les Etats-Unis détiennent environ 45 % des réserves monétaires en or du monde non communiste³.

Toujours est-il qu'un déficit du bilan de paiements américain de 4 milliards de dollars par an dû à l'exportation de capitaux privés (environ 4 milliards) et publics (environ 6 milliards pour l'aide économique et militaire à l'étranger, couverts par les excédents de 5 à 6 milliards provenant du bilan commercial et du bilan des services) n'est pas concevable à la longue et constitue actuellement un problème économique mondial de premier ordre.

Une fois de plus les économistes ne sont pas unanimes quant aux effets qu'il faut attribuer à ces considérables exportations de capitaux. Les uns sont

3) NZZ, Nr. 4278, 3. 12. 1960.

d'avis que les exportations de capitaux ont causé la récession en Amérique, tandis que d'autres pensent qu'elles ont évité une crise plus grave.

En Suisse, la Banque nationale a favorisé pendant les années 1959 à 1961 l'exportation de capitaux pour freiner le mouvement inflationniste.

Quelle est donc la signification conjoncturelle de l'exportation de capitaux ?

Pour la politique conjoncturelle, il est évidemment essentiel de connaître les répercussions d'une certaine mesure envisagée. Il est donc indispensable de savoir si l'exportation de capitaux a un effet déflationniste ou inflationniste. Examinons cette question de plus près.

Tout d'abord l'exportation de capitaux signifie une cession de valeurs se trouvant à l'intérieur d'un pays à des tiers, à l'étranger. En échange de quoi, l'exportateur du capital reçoit une créance sur l'étranger. Peu importe si le capital a franchi les frontières ou non.

Dans cette première phase, il est incontestable que le capital transféré est bloqué et ne peut être utilisé à l'intérieur du pays créditeur. De ce fait le volume de l'argent actif et de la demande est diminué, ce qui doit être considéré comme effet déflationniste.

Si dans une seconde opération, le capital transféré est utilisé pour l'achat de marchandises ou de services dans le pays créditeur, l'effet déflationniste est dérogé et pour l'économie nationale l'effet est le même que si le capital avait été investi ou consommé directement. Du point de vue conjoncture, cet effet doit être considéré comme expansif.

Si par contre, dans la deuxième opération, le capital transféré est utilisé pour la production dans de tiers pays, l'effet contractif se maintient pour autant que la demande ne soit pas dirigée vers le pays d'origine dans une troisième ou quatrième opération.

Une troisième possibilité se présente : les créances, c'est-à-dire les capitaux exportés sont utilisés pour l'achat de marchandises ou de services à l'étranger. Dans ce cas, les répercussions sont aussi déflationnistes, car le capital exporté mobilise des réserves de production à l'étranger sans que l'économie nationale en soit touchée directement. Cela toujours à condition que, dans une seconde ou troisième phase, il n'y ait pas de commandes passées au pays d'origine. Cela revient à dire qu'un pays qui exporte ses capitaux vit de la substance, dans la mesure où ces capitaux ne sont pas formés et remplacés dans son économie nationale ; tandis qu'un pays qui se spécialise dans la formation du capital parce que ses réserves des deux autres facteurs de production sont épuisés, élargit avec l'exportation de capitaux la base de sa production, voire de sa consommation.

En conclusion, nous retenons deux faits irréfutables :

Tout d'abord, nous devons reconnaître que l'exportation de capitaux provoque dans sa première phase un effet certainement contractif ; il n'est guère

possible de prévoir ou d'influencer les effets secondaires ou tertiaires qui, eux, ne sont pas moins importants.

L'exportation de capitaux ne peut donc pas être considérée comme un moyen absolument efficace et sûr pour la politique conjoncturelle.

Cependant, on a pas cessé de le préconiser pour lutter contre une crise, à condition que l'étranger soit obligé d'employer les crédits à l'achat de produits d'exportation. A ce propos, il faut objecter que le désir d'offrir des crédits n'implique pas, du côté de l'étranger, le désir de les accepter. D'ailleurs, nous avons déjà relevé ici qu'il est fort douteux que cette méthode exigeant des accords commerciaux qui, on le sait, ont toujours un but politique plus ou moins caché, entraîne vraiment des exportations de marchandises additionnelles.

Ensuite, nous avons conclu, de nos considérations théoriques, qu'un pays qui désire augmenter sa production au-delà de sa base «naturelle», est obligé d'exporter une partie de ses capitaux lorsque les réserves des deux autres facteurs de production sont épuisées et que la participation du facteur capital a atteint son plafond. Il nous semble que cet aspect du problème est trop souvent négligé. Si, en réalité, il y a des faits qui semblent contrarier cette thèse, on serait bien avisé d'en rechercher les causes au dehors du domaine économique.

Cela nous amène à ce que nous considérons l'essentiel : c'est que les mouvements de capitaux, que ce soit l'exportation ou l'importation, sont plutôt un symptôme qu'une cause directe de la conjoncture.

Pour le cas de la Suisse, on peut facilement constater que les phases expansives de la conjoncture ont toujours été marquées par une forte activité de l'exportation de capitaux, tandis que les phases contractives accusaient un rapatriement des capitaux, ce qui est normal si l'on considère le capital comme une marchandise qui peut être vendue à l'étranger uniquement en temps de conjoncture généralement bonne et si l'on sait que les risques de perte sont beaucoup plus grands en temps de baisse.

Sous ce rapport, on a souvent préconisé que l'Etat subventionne l'industrie d'exportation pour lutter contre une dépression. A ce sujet, on peut relever en principe les mêmes objections que nous venons de faire pour le cas de l'exportation de capitaux. Tout d'abord le fait que les effets secondaires ne sont pas contrôlables est aussi valable pour le cas spécial du subventionnement des exportations en marchandises. Si tout va bien, la crise sera reportée de cette manière à une date ultérieure.

Ensuite, il faut souligner que c'est là un moyen unilatéral puisqu'il est relativement facile de subventionner les exportations pendant une période de vaches maigres mais difficile d'abroger les subventions et de prélever les profits ressortissants des exportations pendant une période de prospérité.

Les interventions qui ont trait aux mouvements des capitaux et des exportations de marchandises sont en somme des mesures non-conformes, car les risques qui constituent un élément intégrant du prix des produits ou des fonctions des exportateurs ne peuvent pas être supportés par l'Etat.

Cependant, il est vrai que les risques ne sont pas seulement d'ordre économique ; ils sont également et surtout d'ordre politique (p. 75 s.). On a avancé l'argument que l'Etat devrait au moins assumer les risques politiques, car il pourrait les évaluer et mieux les supporter que les exportateurs. Au premier abord, ce raisonnement semble se défendre ; pourtant, il est erroné car on ne pourra jamais séparer et déterminer jusqu'à quel degré les risques politiques participent au risque total. D'ailleurs, en partageant les risques avec les exportateurs, l'Etat fausse les dates économiques, ce qui retarde l'adaptation de l'économie à une nouvelle situation sans que cela constitue une solution au problème conjoncturel.

Sous l'angle des risques, l'exportation de capitaux soulève d'autres considérations encore. En admettant qu'un pays trouve, en période de dépression, suffisamment de possibilités de placements à l'étranger, il faudrait se demander si les crédits seront restitués un jour ou l'autre. Toute perte signifie un cadeau involontaire d'un peuple à un autre, alors qu'au cours d'une crise il serait certainement préférable — et politiquement plus judicieux — de faire un cadeau de ce genre aux habitants mêmes de son pays.

Une fois de plus, nous reconnaissons qu'il ne suffit pas de produire ; la production doit également trouver un débouché. En principe, la situation est la même lorsque les pertes de capitaux investis à l'étranger surviennent pendant une période de prospérité bien qu'à ce moment, l'économie nationale pourra en général les absorber plus facilement.

Toutefois, c'est par de telles pertes qu'une dépression à l'étranger peut contaminer l'économie nationale. Une telle fin semble d'ailleurs inévitable si un pays, en temps de surchauffement de la conjoncture, ne parvient pas à maîtriser l'inflation. Car plus il y aura de capitaux exportés, plus ils assumeront de risques vu que les bons placements deviendront rares et les chances d'écroulement de plus en plus grandes.

Sous cette lumière, il sera préférable de garder les capitaux à l'intérieur du pays même s'ils restent immobilisés, ce qui est en général le cas quand les risques restent à la charge de l'industrie privée. Elle n'aurait sans cela aucune raison de recourir à l'aide de l'Etat.

L'argumentation qui veut que l'Etat appuie l'industrie exportatrice par une garantie contre les risques à l'exportation qui permettrait aux exportateurs de maintenir leur capacité de concurrence internationale est erronée surtout en temps de prospérité : une telle garantie équivaut finalement à un subventionnement des exportations.

Pendant une inflation, on aurait tort de favoriser les exportations de marchandises par des subventions. D'ailleurs, on le sait, les subventions ont toujours tendance à se perpétuer, car ceux qui en bénéficient ne se verront pas obligés de s'adapter aux données réelles de l'économie.

En plus, en considérant les subventions en tant que redistribution des revenus, il ressort que l'industrie exportatrice est alimentée, du moins en partie, au détriment des branches florissantes, de sorte que l'essor de l'économie est retardé sinon arrêté. De plus, l'économie nationale subit une perte dans la mesure où les subventions occasionnent des frais d'administration considérables qui sont non-productives.

Sous la lumière de nos considérations, il y a lieu de se demander si les importants investissements consentis par les Etats-Unis aux pays sous-développés par exemple sont justifiés. Du point de vue économique et conjoncturel tout au moins, on est en droit d'en douter, si l'on considère les difficultés du bilan de paiements américain, d'une part, et l'ingratitude politique des pays qui en ont bénéficié.

En conclusion, nous retenons : a) L'exportation de capitaux est plutôt un symptôme qu'une cause de la conjoncture. b) Il est difficile sinon impossible de déterminer les effets de l'exportation de capitaux sur le mouvement de la conjoncture. c) On peut freiner l'exportation de capitaux mais on ne pourra guère l'activer. Sous ces rapports, l'intervention de l'Etat ou de la Banque centrale aux migrations des capitaux nous semble un instrument trop faible pour une politique conjoncturelle active.

172.5 *Vitesse de la circulation monétaire*

Pour apporter un complément à l'image monétaire, nous citons ici succinctement le fait que la variation de la vitesse de circulation monétaire provoque les mêmes effets qu'une augmentation ou une diminution du volume d'argent, ce qui fut expliqué en théorie⁴ par l'équation suivante :

$$M \cdot V = P \cdot Q$$

dans laquelle M = la totalité de la monnaie en circulation (y compris la monnaie scripturale), V = la vitesse de circulation de la monnaie, Q = la somme totale des transactions au cours d'une certaine période (en général une année) et P = le niveau des prix.

Cette formule est certainement juste pour un modèle économique, mais trop absolue pour la réalité. Constater que la rapidité de circulation monétaire a un effet inflationniste ou déflationniste est une chose, vouloir la modifier

4) Jöhr: *Inflation und Rationalisierung*, St. Gallen 1942, p. 13 ss.; Böhler: *Grundlagen der Nationalökonomie*, Bern 1948, p. 118 ss.; Samuelson: *Economics*, New York 1950, p. 292 ss.

en est une autre. En tous cas, les théories qui préconisaient la dépréciation progressive de la monnaie pour provoquer une accélération de la circulation monétaire n'ont jamais trouvé un large retentissement : elles aboutissent à une mauvaise utilisation des forces productives. En fait, elles sont sans valeur pour la politique conjoncturelle⁵. D'ailleurs, l'expérience a démontré que la vitesse de la circulation de l'argent demeure relativement stable, beaucoup plus stable en tous cas que les fluctuations conjoncturelles⁶.

172.6 *Aspect international de la politique monétaire*

On sait que l'économie mondiale comporte une majorité d'unités économiques continentales, nationales et régionales plus ou moins autonomes, qui diffèrent en principe ou graduellement très fortement les unes des autres, non seulement du point de vue économique mais aussi du point de vue politique, social et culturel. Sans prononcer un jugement de valeur, il est permis de dire que les moyens de transport, grandement améliorés, ont intensifié les relations sur le plan international.

Sous l'optique économique, il est généralement reconnu à notre époque que la division internationale du travail, les échanges multilatéraux apportent des avantages pour toutes les économies et permettent une augmentation réelle des revenus nationaux, ainsi qu'une amélioration universelle du niveau de la vie. Toujours est-il qu'en raison des tendances autonomes, voire autarciques — parfois moralement même légitimes — des différents pays, nous sommes encore bien éloignés du moment où les forces économiques fondées sur un système international et libéral pourront déployer leurs effets salutaires. L'histoire récente prouve que les tendances de politique en vase clos furent plus ou moins fortes et eurent des conséquences souvent fatales. Songeons à l'abandon de l'étalon-or, les barrières douanières exorbitantes, les contingentements sévères, le contrôle des devises, les dévaluations insensées et les goulots d'étranglement provoqués par les nombreux accords bilatéraux.

A la longue, aucun pays qui recherche le développement de son économie — et quel peuple ne le voudrait pas — peut échapper à l'interdépendance internationale. Cela revient à dire que nul pays n'est autonome en matière de politique conjoncturelle, tout au moins quant aux fluctuations économiques de grande envergure. Or, il s'ensuit qu'une coopération internationale s'impose. La meilleure base pour assurer l'établissement d'une organisation satisfaisante de l'économie mondiale et de la distribution impartiale des biens serait la réintroduction de l'étalon-or. Aucun des arguments avancés contre

5) Böhler: Grundlagen der Nationalökonomie, p. 120.

6) Voir p. 31 annotation 7.

la monnaie-or nous semble justifié, bien que nous aussi nous soyons conscients de ses faiblesses indéniables. Mais il serait préférable à de se consacrer à l'étude des possibilités qui permettraient d'éliminer ses insuffisances que de se mettre à la recherche d'un système monétaire mondial qui — les mauvaises expériences l'ont prouvé — est voué d'emblée à l'échec.

La monnaie qui s'éloigne de la base de l'or ouvre la porte au despotisme des gouvernements, des syndicats, des inflationnistes et des adeptes du «plein emploi». La seule barrière qui subsistera contre le chaos complet sera l'indépendance des Banques centrales. La question de l'or revêt en effet une importance primordiale et nous ne saurons que soutenir Röpke⁷ qui écrit : «Wie entscheidend diese Frage ist, leuchtet ein, wenn man sich klarmacht, dass sich schliesslich alles auf die Alternative ‚Gold oder Clearingzwang‘ zuspitzt, und diese Alternative ist gleichbedeutend mit der weiteren: Kollektivismus oder nicht.» Toutefois, ce n'est pas le moment d'examiner les pour et les contres de l'étalon-or ; nous devons nous contenter de constater qu'en matière de politique conjoncturelle, une coopération étroite à l'échelon international est indispensable pour assurer un succès complet et durable et que l'étalon-or demeure le meilleur instrument pour réaliser une réunion des forces anticycliques.

Cependant, les solutions qu'on a recherchées pendant la période consécutive à la deuxième guerre mondiale ne se conforment pas à l'idée que nous venons d'exposer. Les deux institutions qui ont été inaugurées en 1944 à Bretton Woods (à savoir le Fonds monétaire international et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement) ont pour but — en ce qui concerne la politique conjoncturelle — «de créer une situation telle qu'aucun pays n'adoptera, dans ses relations économiques internationales, une attitude susceptible d'empêcher les autres pays de maintenir une économie stable et prospère»⁸.

Déjà ce style prudent nous montre, combien il sera difficile de parvenir à une unité de doctrine en matière de politique conjoncturelle si ce n'est pas l'étalon-or qui force les pays à se conformer aux exigences économiques. Mais ce serait trop facile de résoudre, par de simples recommandations, les problèmes les plus compliqués.

A ce propos, la fièvre de l'or à Londres, au milieu du mois d'octobre 1960, est un véritable signal d'alarme. Bien que le prix de l'or soit retombé, sur le marché libre, à son niveau habituel, ce serait sous-estimer grossièrement certains faits si l'on abandonnait le problème et si l'on voulait se persuader que ce fut simplement une «psychose» temporaire, provoquée par des spé-

7) Röpke: *Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, p. 405.

8) Nations Unies : *Mesures en vue de la stabilité économique internationale*, New York 1951, p. 111.

culateurs anticipant une dévaluation du dollar. Il est clair que le système des monnaies à convertibilité externe mais aux cours de change relativement fixes ne fonctionne pas à merveille. Ce système ne peut pas mettre en vigueur la même discipline monétaire que celle qui allait de soi sous le régime de l'étalon-or. Evidemment il est peu probable que la réglementation d'après-guerre soit abandonnée dans le proche avenir. Néanmoins une amélioration du système monétaire actuel est souhaitable et l'étalon-or devrait, selon notre opinion, être envisagé comme but lointain.

Puisque la Suisse n'a pas adhéré aux institutions internationales (à l'exception du GATT et de l'AELE), nous nous bornerons ici à constater que le succès des mesures conjoncturelles dépendra dans une large mesure des résultats réalisés par ces institutions. Etant donné que les organisations de la CEE, de l'AELE et de l'OCDE sont en plein développement, il serait prématuré d'évaluer les possibilités d'une coordination et d'une intégration réelle des économies nationales qui sont en jeu et d'apprécier les avantages qui se présenteraient pour une politique conjoncturelle plus efficace.

172.7 *Dévaluation et réévaluation*

La dévaluation et la réévaluation d'une monnaie constituent l'«ultima ratio» dans l'arsenal des armes conjoncturelles. Une telle mesure se justifie uniquement au cas où un pays se trouve sur une «île conjoncturelle» ; mais elle s'impose tôt ou tard si les cours de change sont fixés sur un point ou au-dedans d'une bande de variations relativement étroite. Les cas de dévaluation sont assez nombreux. On se souvient de la vague de dévaluations de l'année 1949 où la plupart des pays européens ont dévalué leurs monnaies de 30,5 %, l'Allemagne occidentale de 20,6 %, l'Italie de 8,4 % et la Belgique de 12,3 %, tandis que la Suisse n'a plus dévalué depuis 1936⁹. Ensuite, au début de l'année 1959, la France a dévalué le franc de 20 % environ.

Les cas de réévaluation, par contre, sont extrêmement rares. Les plus récents exemples sont ceux de la réévaluation du mark allemand qui fut effectuée le 6 mars 1961 et du florin néerlandais qui s'ensuivit immédiatement.

Pour illustrer la signification conjoncturelle d'une modification de la parité d'une monnaie, cet événement mérite d'être examiné de plus près, d'autant plus qu'il fait date — à côté de la réévaluation de la couronne suédoise en 1946 — dans l'orthodoxie financière internationale.

Au fond, le problème remonte à l'année 1951 où l'économie allemande accusait, pour la première fois depuis la réforme monétaire, un excédent

9) NZZ, Nr. 1797, 22. 6. 1956.

dans son bilan de paiements. En 1960, la discussion sur une réévaluation du mark atteignait son apogée.

Du fait de la disparité éclatante entre les niveaux conjoncturels américain et européen et plus particulièrement entre les déficits du bilan de paiements américain et les excédents du bilan de paiements allemand, on était en effet en droit de se demander si une dévaluation du dollar ou alors une réévaluation du mark ne serait pas inévitable. D'emblée, de ces deux possibilités, la première semblait exclue. Une manipulation du dollar ne manquerait pas d'avoir des effets fâcheux, tant au point de vue économique que politique et diplomatique. A ce propos Böhler¹ a dit : «Eine Dollarabwertung wäre jedoch sowohl für die Vereinigten Staaten wie für die übrige westliche Welt eine kapitale Dummheit erster Ordnung. Vom Standpunkt der Vereinigten Staaten selbst wäre nicht nur eine Politik des billigen Geldes angesichts der Sättigungstendenzen ein wirkungsloses Mittel der Konjunkturpolitik; auch eine Abwertung wäre unter den heutigen Umständen völlig nutzlos, weil die andern Länder sie nicht einfach hinnehmen würden.»

En effet, une dévaluation du dollar signifierait pour les Etats-Unis, non seulement une énorme perte de prestige, mais encore un recul décisif dans la lutte économique avec l'Est. En ce qui concerne la seconde possibilité, Röpke² fut, depuis longtemps déjà, d'avis que la réévaluation du mark constituait la seule solution praticable pour la République fédérale si elle était résolue à éviter une perpétuation des mouvements inflationnistes, voire l'augmentation de l'afflux d'argent provenant des excédents de son bilan de paiements. Ils se montaient, en 1960, à environ 8 milliards de mark.

En raison du taux de change fixe, le déséquilibre, qui existait entre le pouvoir d'achat interne et externe du deutsche mark par rapport aux monnaies étrangères, ne pouvait pas s'égaliser. A ce sujet Hahn³ a déclaré : «Der Wert einer Währung beruht auf ihrer Kaufkraft im Innern. Nur dieser 'innere' Wert ist vom konjunktur- und sozialpolitischen Standpunkt aus interessant. Ob der Dollar in Mark gerechnet billig oder teuer ist, kann demgegenüber nur von verhältnismässig sekundärer Bedeutung sein. Der innere Wert, die Kaufkraft der Mark im Innern, soll nun aber keineswegs heraufgesetzt werden. Er soll im Gegenteil stabil bleiben. Was geändert werden soll, ist der Stützungskurs der Auslandsdevisen in DM. Es soll mit der Praxis gebrochen werden, kaufkraftmässig minderwertigen Auslandsdevisen im Wege der Konvertibilität in DM die höhere Kaufkraft dieser letzteren zu verleihen.»

Vu la situation précaire de la République fédérale suscitant de nombreuses critiques acerbes de tous les milieux, la réévaluation du mark devint

1) Böhler: Zur Goldpsychose, NZZ, Nr. 3748, 30. 10. 1960.

2) Röpke: Hochkonjunktur, Inflation und falsche Wechselkurse, dans Weltwoche, Nr. 1405, 14. 10. 1960.

3) NZZ, Nr. 834, 8. 3. 1961.

finallement inévitable et son annonce ne suprit guère les observateurs avisés. Ce qui étonna, ce fut le fait que le gouvernement fédéral se décida à effectuer la réévaluation avant les élections du Bundestag encore. L'abaissement du taux d'escompte de 5 à 4 % le 10 novembre 1960 et de 4 à 3,5 % le 19 janvier 1961, ainsi que la réduction de 5 % des réserves minimales concernant les engagements internes (1^{er} mars 1961) laissaient présumer que le gouvernement fédéral et la Bundesbank se contenteraient, d'arrêter l'afflux des devises étrangères et de combattre l'inflation par des exportations de capitaux aux pays en voie de développement.

Les spéculateurs ne prévoyaient pas la réévaluation si tôt et l'élément de la surprise, indispensable pour une telle mesure, fut ainsi sauvegardé.

En ce qui concerne le pourcentage de la réévaluation, le taux de 4,75 % est généralement considéré comme insuffisant. Par rapport à un taux anticipé entre 10 et 15 %, on estime que la mesure est trop faible pour une correction définitive de l'ordre monétaire et de la compétition internationale, et l'on est en droit de se demander si elle ne devrait pas, un jour, être renouvelée. Pour l'instant, toutes les conjectures sont permises. En tous cas les effets principaux de cette décision, à savoir la stabilisation du niveau des prix internes, l'augmentation du volume des importations, une réduction des exportations ou du moins de leur taux d'accroissement, une diminution des réserves en or et devises qui se chiffraient à fin janvier à 31,42 milliards de mark⁴ encore, ne se produiront probablement pas dans la mesure souhaitée.

Les dénégations formelles que le gouvernement fédéral a réitérées avant la réévaluation ont infligé au monde d'affaires un tort moral qui ne serait pas plus grand si l'on avait choisi un taux plus élevé.

L'avenir nous enseignera si la réévaluation du mark constitue une contribution réelle au rétablissement de l'ordre monétaire international ou non.

En conclusion de nos considérations sur les possibilités monétaires d'une politique conjoncturelle, nous pouvons dire qu'elles sont assez limitées parce que les influences extérieures nuisent en général aux effets désirés. D'autre part, la politique monétaire est un instrument qui s'applique normalement uniquement à l'ensemble d'une économie, alors que du point de vue conjoncturel, il serait souhaitable d'atteindre les points névralgiques d'une économie qui se trouve en baisse ou en hausse. Du reste, il est devenu clair — comme c'est vrai d'ailleurs de tous les instruments conjoncturels — que les mesures monétaires, appliquées seules, ne seront efficaces que dans des cas très rares.

4) NZZ, Nr. 834, 8. 3. 1961.

L'expérience a prouvé que le développement économique ne s'effectue pas d'une manière linéaire mais par sauts.

En Suisse, il y eut au cours des 150 dernières années trois grandes périodes d'expansion : de 1830 à 1870, de 1890 à 1929 et la période d'après-guerre à partir de 1944 qui n'a pas encore atteint son apogée.

Entre ces vagues de prospérité, il y eut les phases de stagnation ou de dépression.

Jusqu'à la première guerre mondiale, la politique conjoncturelle de la Confédération suisse s'épuisa dans l'assistance sociale et dans les subventions pour les caisses d'assurance-chômage privées et cantonales.

Ensuite, en 1909, la Confédération améliora le système des offices publics de placement, mais rien ne fut entrepris pour prévenir les crises et le chômage.

La grave crise des années trente n'apporta aucun changement. Les bases théoriques pour une politique conjoncturelle active et la volonté politique manquaient encore. On se méfiait des possibilités d'interventions. On pensait alors que les causes des fluctuations économiques étaient extérieures et inaccessibles aux interventions de l'Etat. En conséquence, les individus devaient s'adapter par leurs propres forces.

Cette attitude aboutit à une politique non coordonnée qui fut marquée par des mesures souvent opposées l'une à l'autre. Il fallait d'abord que la science économique, incitée par le phénomène de la grande dépression, intensifie les recherches conjoncturelles avant qu'un revirement des opinions sur les possibilités d'une politique conjoncturelle puisse s'effectuer et s'affirmer dans la Constitution fédérale.

Un message du Conseil fédéral adressé à l'Assemblée fédérale sur la préparation d'une loi concernant la prévention de crises et la création de travail résumait ainsi la politique conjoncturelle : «Tant en Suisse qu'à l'étranger, le public est aujourd'hui persuadé que tout Etat soucieux du bien commun a le devoir de pratiquer une politique économique propre à stabiliser l'emploi à longue échéance. Sur ce point fondamental, tous les avis convergent, encore que les conceptions varient quant à la nature et à l'ampleur des interventions propres à prévenir les crises ou les combattre»⁵.

En avril 1957, le Conseil fédéral nomma un comité consultatif pour les questions conjoncturelles qui devait établir un programme pour sauvegarder le plein emploi sur un niveau de prix stables. Les recommandations émises par cette commission étaient les suivantes ⁶ :

- «1. Ausrichtung aller privaten und staatlichen wirtschaftspolitischen Bestrebungen auf die Beseitigung der Konjunkturübersteigerung.
2. Gemeinsame Anstrengungen der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft, um die übermässige Nachfrage zurückzubinden durch Beschränkung der Ausgaben des Staates und durch freiwillige Einschränkungen der Investitionen und des Konsums mit Hilfe der Aufstellung gewisser Prioritäten.
3. Zurückhaltung in den Einkommensansprüchen aller beteiligten Gruppen.
4. Anerkennung der Notwendigkeit einer Politik der Normalisierung der Kreditansprüche und der Kreditgewährung. Dabei soll der soziale Wohnungsbau nicht gefährdet werden.
5. Auf gewissen Gebieten soll versucht werden, die Produktivität zu steigern.
6. Aufklärung der Öffentlichkeit über die Gefahren, die bei einem Anhalten der gegenwärtigen wirtschaftlichen Expansionstendenzen bestehen.»

De plus, la commission assumait la tâche de dégager une conception générale de la politique conjoncturelle que la Confédération devrait poursuivre.

Or, on constate que l'essor de la conjoncture a obligé l'Etat à penser non seulement à la prévention des crises mais aussi à la lutte contre une forte inflation.

La Banque nationale augmenta alors, le 15 mai 1957, le taux d'escompte de 1,5 à 2,5 % et le taux lombard de 2,5 à 3,5 %. Elle motiva cette mesure avec l'argument qu'il fallait assurer le pouvoir d'achat du franc suisse.

Le 12 juin de la même année, le chef du département de l'économie publique présenta devant le Conseil des Etats et la Conseil national un exposé sur la politique conjoncturelle en Suisse ⁷. Dans son allocution, M. Streuli analysa la situation économique. Cependant, ses considérations sur la future politique conjoncturelle ne dépassèrent guère les généralités.

Les mesures préconisées s'épuisaient, à côté de l'augmentation prévue du taux d'escompte — qui appartient à la compétence de la Banque nationale —, par une restriction des travaux de constructions publiques, y compris une diminution des subventions aux constructions d'ordre cantonal ou communal. Ces recommandations adressées aux autorités cantonales, communales et privées pour les pousser à observer les principes d'une politique anti-

5) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail, du 9 avril 1954, Feuille Fédérale 1954, Vol. I, p. 537.

6) NZZ, Nr. 1357, 9. 5. 1957.

7) NZZ, Nr. 1726, 14. 5. 1957.

inflationniste prouvèrent une louable volonté mais remportèrent peu de succès.

En somme, l'exposé du Conseil fédéral prouva le dilemme qui se pose aux organes fédéraux, lorsqu'ils se chargent d'une politique conjoncturelle «active».

Dans un rapport, la Commission des recherches économiques dut ensuite admettre combien les possibilités d'intervention sont limitées dans un pays inscrit à l'économie du libre marché, encadrée d'une structure d'Etat fortement fédéraliste. Elle releva l'importance d'une orientation authentique du public pour harmoniser le comportement des individus et la situation conjoncturelle précaire. Malheureusement, l'orientation n'a jamais pris une extension suffisante, probablement parce que les multiples intérêts réunis au sein de la commission sont bien loin d'être unanimes quant aux mesures à proposer au gouvernement.

L'appel qu'elle avait adressé à l'économie privée comportait les points suivants⁸ :

1. Dans leur politique de salaire, les entrepreneurs devraient supprimer les augmentations de salaire ainsi que les réductions des heures de travail.
2. En ce qui concerne la politique des prix, les entrepreneurs devraient s'abstenir de profiter de leurs situations presque monopolistique sur les marchés. Les avantages résultant des prix d'achat réduits devraient les pousser à baisser les prix de leurs produits tandis que les augmentations des frais devraient être égalisées par une amélioration de la productivité.
3. En ce qui concerne les investissements, les entrepreneurs étaient appelés à renvoyer, dans la mesure du possible tous les projets d'expansion de production à une date ultérieure.

A l'adresse des consommateurs, le rapport demandait qu'ils sollicitent moins de crédits de consommation et qu'ils augmentent leurs fonds d'épargne.

Nous doutons que ces divers appels soient jamais parvenus aux innombrables oreilles auxquelles ils étaient destinés. Quant aux recommandations elles-mêmes, nous verrons plus tard les critiques qu'elles soulèvent.

Les mesures que le rapport préconisa à la Confédération étaient succinctement celles-ci :

1. Réduction des constructions publiques.
2. Réduction des droits d'entrée sur les produits importés.
3. Contrôle des prix sur les marchés soumis à la compétence de la Confédération.
4. Allègement du contrôle des loyers.
5. Prudence dans l'admission d'ouvriers étrangers.

Nous nous sommes contentés ici de citer brièvement les recommandations émises par la Commission des recherches économiques sans prendre position. Les commentaires ressortiront de nos considérations ultérieures. Pour l'instant,

8) NZZ, Nr. 1809, 21. 5. 1957.

il s'agit simplement de montrer l'ambiance et les bases dans lesquelles la conception conjoncturelle s'est développée pendant les dernières années en Suisse.

202 Facteurs responsables pour le cours de la conjoncture

Quel que soit le problème qu'on aborde concernant la Suisse, il faudra toujours se souvenir que c'est un petit pays, pas très favorisé par la nature.

A peine un quart de ses 41.288 km² se prête à la culture. Le terrain montagneux ainsi que le climat humide et froid ne représentent guère d'avantages.

A l'exception du «charbon blanc», la Suisse ne possède pas de ressources naturelles. Le manque d'accès direct aux océans n'est pas compensé par les avantages qu'elle tire du fait qu'elle est une plaque tournante pour le trafic européen. Le potentiel économique de la Suisse est infime en comparaison de celui des autres nations européennes.

Malgré ces multiples inconvénients, le bien-être a atteint en Suisse un degré optimum, à la pointe des Etats européens. Seuls, les habitants des Etats-Unis jouissent d'un revenu réel encore supérieur.

S'il est difficile de déterminer les raisons qui ont donné lieu à ce «petit miracle économique», il est plus difficile encore de savoir combien chaque facteur qui entre en ligne de compte a contribué à la florissante économie suisse. Sans doute la stabilité de la politique externe et interne, le succès de la politique de neutralité, l'absence de grèves importantes, la qualité et le zèle de la main-d'œuvre sont parmi les facteurs majeurs qu'il faut mentionner.

Pour situer le potentiel économique et le bien-être en Suisse nous citons ici un tableau établi par Jöhr et Kneschaurek⁹.

Potentiel économique, productivité et bien-être de quelques pays choisis en 1955⁹

Pays	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Etats-Unis	1.286	61,0	21,0	4.760	170	160
Grande Bretagne	255	22,9	11,2	950	90	90
France	205	20,3	10,1	760	83	86
Allemagne occidentale	215	20,7	10,5	800	85	82
Italie	125	19,3	6,5	460	55	50
Suède	36	3,0	12,0	135	100	97
<i>Suisse</i>	27	2,2	12,2	100	100	100
Belgique	41	3,5	12,4	155	100	95
Autriche	20	3,2	6,2	75	50	53

(1) Réel produit social brut en milliards de francs suisses

(2) Population active en millions

(3) Réel produit social brut par tête de la population active en mille francs suisses

(4) Index du produit social brut (Suisse = 100)

(5) Index de la productivité (Suisse = 100)

(6) Index du bien-être (Suisse = 100)

Le degré d'industrialisation de la Suisse est le plus haut du monde. Il dépasse le 13 % environ celui des Etats-Unis. Seules la Belgique et la République de l'Allemagne occidentale ont atteint à peu près le même niveau.

Le degré d'industrialisation de quelques pays choisis ¹

Pays	(1)	(2)	(3)	(4)
Suisse	1950	1.600	860	53,6
Belgique	1947	2.490	1.260	51,0
Allemagne occidentale	1950	15.630	7.670	49,0
Grande Bretagne	1951	20.500	9.730	47,5
Suède	1950	2.385	1.130	47,5
France	1954	12.200	5.500	45,0
Etats-Unis	1950	49.300	19.300	40,0
Italie	1954	12.271	4.875	38,3

(1) Année de recensement

(2) Nombre total des employés et des ouvriers en mille

(3) Nombre des employés et des ouvriers occupé dans l'industrie en mille

(4) Pourcentage (3) : (2)

La forte concurrence internationale à laquelle l'industrie suisse est exposée et son orientation sur la production de pièces uniques ou de petites séries plutôt que sur la production de masse ont formé un appareil industriel diversifié qui est remarquablement élastique et capable de s'adapter assez rapidement aux changements de la demande.

Un autre atout de l'économie suisse : sa richesse en capitaux accumulés pendant des siècles. En 1952, on a estimé la fortune du peuple suisse à 140 milliards de francs² ; à cette époque le revenu national se chiffrait encore à 21 milliards contre 31,38 milliards en 1959.

Les fonds d'épargne, d'après les bilans de 62 banques suisses, atteignent la somme de 13 milliards qui se répartissent sur 5 millions de livrets d'épargne environ³. Donc on peut dire que chaque citoyen suisse possède un dépôt d'épargne ; sous cette lumière, le peuple suisse est vraiment économe. Lorsqu'on ajoute encore les fonds placés en obligations et bons de caisse, plus les créances à terme, on parvient à la somme de 26 milliards dans laquelle les capitaux placés en assurances-vie ne sont pas inclus. D'une manière approximative, on peut dire que le produit social net correspond environ aux fonds d'épargne.

9) Jöhr/Kneschaurek: Warum ist die schweizerische Volkswirtschaft so leistungsfähig?, dans Revue suisse d'Economie politique et de Statistique, Berne, 95^e année, décembre 1959, No 4, p. 402.

1) Jöhr/Kneschaurek: op. cit., p. 407.

2) Wenk, Erwin: Volksvermögen, dans Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, p. 534.

3) Etat janvier 1961, Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse, No 3, mars 1961.

Les capitaux investis dans l'industrie suisse sont estimés entre 30.000 et 50.000 francs par tête de la force ouvrière. En moyenne, 20 % du produit social brut est utilisé chaque année pour les investissements, ce qui correspond à une somme de 2.700 francs par tête des personnes occupées. Cette quote figure en deuxième place de tous les pays du monde. Seuls les Etats-Unis l'excèdent avec une somme de 4.900 francs⁴.

Malgré ses petites dimensions, la Suisse est devenue un pays qui jouit, grâce à l'ensemble de nombreux facteurs positifs, d'une réputation mondiale.

202.0 *Mouvements démographiques*

Pour pouvoir apprécier le développement d'un pays, on a depuis toujours attiré l'attention sur ses mouvements démographiques. Ils ont d'autant plus d'intérêt qu'on espère pouvoir en déduire des pronostics économiques à longue échéance.

Bien qu'il soit certainement important de connaître les facteurs démographiques, il demeure pourtant impossible de prévoir le développement futur de la conjoncture. D'ailleurs, lorsque le chiffre de la population augmente, certains auteurs sont tentés d'oublier les soucis conjoncturels pour parler alors des «problèmes de croissance» et ils font croire que cela diffère du cours de la conjoncture pendant la phase d'expansion. En tous cas, les prévisions de Drucker⁵ qui annonçait aux Etats-Unis une pénurie de la main-d'œuvre en raison d'un accroissement de 30 millions d'habitants jusqu'à 1970, s'avèrent fausses, puisqu'on comptait 5,7 millions de personnes sans travail en février 1961, soit 6,8 % des effectifs de la main-d'œuvre, un taux de chômage record depuis vingt ans⁶. Or, étant donné qu'en Suisse l'accroissement de la population n'est pas moins spectaculaire, il est donc indiqué de l'interpréter avec prudence.

De 1950 à 1960, la population suisse a augmenté de 14,8 % à 5,4 millions d'habitants. Il est incontestable que cette augmentation a déclenché un accroissement de la demande active, de sorte que pour la même période 300.000⁷ nouvelles places de travail environ ont été créées, qui sont occupées actuellement par des ouvriers étrangers.

La pénurie sur le marché du travail sera désormais un peu comblée car dans les années à venir on compte avec un taux annuel de 13.000 personnes entrant dans la vie active. Mais en même temps, la structure de la population

4) Jöhr/Kneschaurek: op. cit., p. 407.

5) Drucker, Peter: America's Next Twenty Years, dans Harper's Magazine, New York, April 1955.

6) L'Information, No. 2957, 9. 3. 1961.

7) NZZ, Nr. 449, 8. 2. 1961.

aura également subi un changement considérable en raison du sur-
vieillessement de la population. Tandis que le chiffre des personnes âgées de 20 à
64 ans augmente de 7,5 % seulement, celui des personnes âgées de plus de
65 ans, s'élève de 61 %. Cela signifie, selon Kneschaurek⁸, qui compte en
plus une diminution de 10 % des heures de travail, que la productivité
moyenne par heure de travail devra augmenter, par rapport à 1954, de 55 %
jusqu'en 1970, si le niveau de vie doit s'élever au même rythme, à savoir
1,5 % par an.

Un autre aspect important de l'accroissement de la population est la
concentration économique sur une petite superficie. Les 42 communes suisses
avec plus de 10.000 habitants qui couvrent 3 % seulement de la superficie du
pays sont responsables de 45 % de l'activité économique. Presque 60 % du
potentiel économique ou 80 % du potentiel industriel sont concentrés sur
une superficie de 7 % seulement. Ces chiffres reflètent clairement le dévelop-
pement d'une industrialisation toujours plus poussée. Mais ils signifient aussi
que la Suisse est en train d'abandonner un de ses grands avantages :
l'écartement des capitaux sera bientôt remplacé par une concentration du
capital sur quelques groupes, par le pouvoir des syndicats, par une augmen-
tation des positions monopolistiques et par des pouvoirs publics toujours plus
forts.

Il y a plusieurs indices qui signalent ce développement. Depuis quelques
années déjà, le pouvoir croissant des syndicats est devenu apparent pour tout
le monde. Au sujet des financements, ce sont les déclarations de Käppeli⁹
qui sont les plus significatives ; il a annoncé que la maison Ciba avait
désormais dépassé la phase de l'autofinancement. En effet, la réalisation des
projets résultant de l'extension de la production sur de nouveaux champs
d'activité et de l'extension géographique exigent une considérable augmen-
tation de capitaux pour lesquels la Maison devra recourir au marché de
capitaux. Or, on voit que dans tous les domaines, le mouvement de la concen-
tration a également saisi l'économie suisse.

202.1 *Conséquences du mouvement démographique*

Sans doute, l'accroissement formidable de la population constitue l'un
des principaux problèmes de la situation conjoncturelle actuelle. Il n'est pas
étonnant qu'on en ait tiré plusieurs conclusions et il est indispensable
d'examiner leur valeur lorsqu'on se propose d'établir le concept d'une
politique conjoncturelle.

8) Kneschaurek: *Bevölkerungsbewegung und Wirtschaftsentwicklung*, dans *Industrielle Organisation*, février 1956.

9) Käppeli: *Allocution délivrée à l'Assemblée générale de la Maison Ciba le 12 avril 1961.*

Comme l'une des premières conséquences, Kneschaurek¹ prévoit une pénurie chronique sur le marché des capitaux. En raison du manque de la force ouvrière, en raison de la diminution des heures de travail et en raison des augmentations des salaires réels, les entrepreneurs seront obligés de remplacer le facteur travail par le capital. Puis, le progrès technique et la recherche scientifique exigeront également de nouveaux investissements et l'ancien équipement de production devra être remplacé plus rapidement.

Simultanément avec l'expansion de l'économie, il se fera inévitablement une extension des investissements complémentaires tels que la construction de routes, de bâtiments et d'écoles, et une extension des services publics et du ravitaillement en énergie.

Selon Kneschaurek, la pénurie en capitaux serait accentuée encore par une augmentation de l'exportation de capitaux dans les pays du Marché commun et dans les pays en voie de développement.

Toutefois, jusqu'à présent, l'expérience n'a pas confirmé cette thèse. La Suisse offre une abondance de capitaux non seulement à cause de l'afflux de capitaux étrangers, mais aussi parce qu'on ne peut pas remplacer le travail selon son gré par du capital. Puisque le niveau d'emploi a atteint le plafond, il commande le rythme du développement économique, qui peut progresser uniquement dans la mesure où la force ouvrière se multiplie ou élève son niveau professionnel. Vu que c'est un mouvement qui ne s'effectue que très lentement, le seul moyen de sortir de ce dilemme, c'est de modérer le taux d'augmentation de la consommation. Cela signifie que la cadence du développement économique doit se tenir dans des limites assez étroites.

Selon Kneschaurek², le taux de croissance compatible avec un développement sans inflation, varierait, pour la Suisse de 2,5 à 3 % tout en considérant un accroissement de la population de 1 % en moyenne et une augmentation annuelle de la productivité de 1,5 à 2 %. Aux Etats-Unis, on compte pouvoir réaliser un taux de croissance de 3 à 4 % sans qu'il y ait des difficultés majeures.

D'avance, il faut donc admettre qu'on ne peut pas manger un plus grand gâteau que celui que l'on a cuit. Il devient clair que l'augmentation de la population, la diminution des heures de travail et tous les autres avantages sociaux signifient nécessairement un ralentissement du progrès économique. La technique qui peut progresser à presque n'importe quelle vitesse n'y change que très peu car les hommes ne sont pas capables de digérer les progrès et de s'adapter aux changements à la même cadence. Les tensions qui en résultent font l'objet de la politique conjoncturelle dans le plus vaste sens du terme.

1) Kneschaurek: NZZ, Nr. 449, 8. 2. 1961.

2) Kneschaurek: NZZ, Nr. 449, 8. 2. 1961.

202.2 Commerce extérieur

L'intensité des exportations est prouvée pour les branches industrielles par le pourcentage qu'elles exportent par rapport au total de leur production. L'industrie horlogère surtout, l'industrie chimique et l'industrie des broderies dépendent pour ainsi dire entièrement de leurs possibilités de vente à l'étranger (taux d'exportation : 95 %).

Quotes d'exportation des industries suisses ³

Branche industrielle	(1)
Industrie métallurgique	70
dont : machines de textiles	90
machines à outils	80
appareils	75
Industrie horlogère	95
Industrie chimique	60
dont : matières colorantes	95
produits pharmaceutiques	
et cosmétiques	95
Industrie textile	45
dont : fils de coton	45
étoffes de soie	70
broderies	95
laine	15

(1) Valeur des exportations calculée en pourcentage par rapport à la production totale des branches respectives.

Ces chiffres montrent combien l'industrie suisse dépend du cours de la conjoncture à l'étranger. Toutefois, ce désavantage est compensé par une bonne diversification des débouchés et des produits exportés.

D'une valeur d'exportation totale de 8.130,7 millions de francs en 1960, l'Europe a participé avec 5.287,1 millions (65 %), l'Amérique du nord avec 934.084 (11,6 %) et l'Asie avec 813.791 (10 %) de francs.

Vu ces chiffres, on est en droit de dire que la Suisse exporte ses produits dans le monde entier ce qui répartit les risques conjoncturels sur un grand nombre de pays. Pourtant, les statistiques montrent que la Suisse dépend principalement de la situation économique des pays européens, des pays CEE, surtout de l'Allemagne occidentale, des pays AELE et de l'Amérique du nord.

Dans le sens d'une stabilisation conjoncturelle, la diversification des produits exportés agit également. Parmi les principales branches industrielles il n'y en a aucune qui joue un rôle absolument dominant. Du point de vue conjoncturel, ce sont seulement l'industrie horlogère et l'industrie textile qui accusent des points faibles dans la structure économique. L'industrie horlogère

3) Jöhr/Kneschaurek: op. cit., p. 403.

Exportations de la Suisse par régions mondiales

Continents	1961		1960	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Europe	5.788	65,6	5.287	65,2
Afrique	315	3,6	296	3,6
Asie	910	10,3	814	10,0
Amérique (Nord et Sud)	1.658	18,8	1.579	19,3
Australie et Océanie	151	1,7	154	1,9
Total	8.822	100,0	8.130	100,0

(1) Valeur des exportations suisses en millions de francs

(2) Pourcentage du total des exportations

Exportations de la Suisse par pays

Pays	1961		1960	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Pays CEE	3.658	41,2	3.328	41
Pays AELE	1.518	17,1	1.382	17
Allemagne occidentale	1.578	17,8	1.493	18,4
France	664	7,5	544	6,7
Italie	746	8,4	671	8,2
Etats-Unis	817	9,2	807	9,9
Canada	143	1,6	142	1,7

(1) Valeur des exportations en millions de francs

(2) Pourcentage du total des exportations suisses

surtout est très fragile car sa production relativement peu diversifiée se concentre sur des régions et des villes bien délimitées dans le Jura. Dans 3.168 usines elle occupe 68.261 (1955) personnes ce qui représente 3,8 % de l'ensemble des travailleurs.

Bien que la production de l'industrie textile soit plus étendue en Suisse et qu'elle se base sur plusieurs matières premières (coton, laine, lin, soie, fibres textiles artificielles, jute, paille, etc.), on sait par expérience qu'elle est également très sensible aux fluctuations économiques. 2.375 (1955) usines occupent 82.147 personnes, soit 4,6 % du total des ouvriers. Une baisse atteindrait surtout les cantons de Glaris, Appenzell et Saint-Gall. D'autre part, il faut relever que depuis l'année 1900 où 10 % de la population active était occupée dans cette branche industrielle, elle a beaucoup perdu de son importance dans l'ensemble de l'économie suisse. Quoi que l'industrie des machines contribue pour plus de 22 % aux revenus des exportations, on peut la considérer comme suffisamment résistante aux aléas de la conjoncture : sa production est extrêmement diversifiée et comporte beaucoup de «spécialités» qui seront toujours appréciées dans le monde entier. D'ailleurs, l'extension de cette

industrie reflète, une fois de plus, la forte industrialisation de l'économie suisse.

De toutes façons une économie industrialisée est moins stable qu'une économie peu développée. Elle est beaucoup plus ramifiée et comporte moins d'éléments tampons. Une crise s'étend immédiatement sur un grand nombre de branches économiques. D'ailleurs, une économie dont le produit social atteint des hauteurs redoutables risque de faire de plus grandes chutes qu'une économie qui se tient sur un niveau relativement bas. D'autre part, une économie développée a en général plus de ressources pour intervenir lors d'un chômage, tandis qu'une économie primitive est directement menacée par la famine.

Exportations suisses par branches industrielles

Branches d'industrie	1961		1960	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Industrie textile	1.017,9	11,6	984,9	12,1
Industrie des tresses pour chapeaux	32,7	0,4	27,4	0,3
Industrie des chaussures	60,0	0,7	55,2	0,7
Industrie des machines	2.056,2	23,2	1.818,9	22,3
Instruments et appareils	514,9	5,8	325,1	4,0
Machines et appareils électriques	378,8	4,3	455,1	5,6
Industrie horlogère	1.313,1	14,9	1.259,3	15,5
Industrie de l'aluminium	105,1	1,2	114,2	1,4
Industrie chimique et pharmaceutique	1.668,6	18,9	1.560,7	19,2
Denrées alimentaires et tabacs	456,6	5,2	420,7	5,1
Autres branches industrielles	1.218,2	13,8	1.109,2	13,8
Total	8.822,1	100,0	8.130,7	100,0

(1) Valeur des exportations en millions de francs

(2) Pourcentage du total des exportations

La répartition de la population active sur les différentes branches industrielles se présente — toujours du point de vue conjoncturel — également sous un jour assez favorable. Il n'y a pas de branche économique qui attirerait une majorité des employés et ouvriers. Cependant il serait souhaitable qu'une part plus grande de la population active soit indépendante. Mais le grand nombre des salariés est évidemment un nouveau signe typique de l'économie fortement industrialisée.

Répartition de la population active ⁶

Branche économique	1960	
	(1)	(2)
Agriculture et sylviculture	291,6	11,6
Industrie métallurgique	487,7	19,4
Industrie textile	168,1	6,6
Industrie du bâtiment	234,1	9,3
Autres industries	354,7	14,2
Commerce, banque, assurance	337,5	13,4
Hôtellerie, transports	250,4	10,0
Autres branches	390,3	15,5
Total	2.514,4	100,0
dont : Salariés	2.154,7	85,7
Professions libres	359,7	14,3

(1) Nombre des personnes occupées en mille (étrangers inclus). Recensement préliminaire à la base d'un coup de sonde de 2 %.

(2) Pourcentage du total de la population active.

202.3 *Bilan commercial*

On sait que le bilan commercial de la Suisse est déficitaire par tradition. Les exceptions des années 1916, 1945 et 1953 ne font que confirmer la règle.

Kneschaurek ⁷ a constaté que le déficit augmente en période de prospérité tandis qu'il baisse lorsque la conjoncture recule, ce qui s'explique par une forte réagibilité des stocks. Le même auteur a calculé que l'élasticité de la demande des produits d'exportation suisse varie entre 1,4 et 1,5. Or, une diminution de 10 % des revenus dans les débouchés étrangers signifie une baisse des exportations suisses de 14 à 15 %.

Bien que le déficit du bilan commercial augmente pendant une période de prospérité, l'équilibre de la balance des revenus demeure inchangé, car les recettes qui proviennent des exportations invisibles et des rapports des capitaux égalisent ou dépassent même le déficit. Pendant une période de contraction, par contre, les soldes actifs de la balance des revenus diminuent plus vite que les soldes passifs de sorte que la balance des revenus accuse finalement un déficit ⁸.

Toutefois, à travers les cycles, le bilan des rapports demeure presque inchangé. Ce mécanisme exerce une stabilisation conjoncturelle automatique sur l'ensemble de l'économie suisse. Mais cette fonction régulatrice fait défaut lorsque la conjoncture s'élève au-dessus du niveau du plein emploi dans une phase de suremplei. «Das Nachhinken der Inlandproduktion hinter der Nach-

6) Die Volkswirtschaft, Heft 1, 1962.

7) Kneschaurek: Die nationale Buchhaltung, p. 189 ss.

8) Kneschaurek: op. cit., p. 195.

frage bewirkt in einem solchen Fall eine rasche Vermehrung der Importe bzw. des Handelsbilanzdefizites, das sich immer schwerer durch die Überschüsse der Dienstleistungs- und Kapitalertragsbilanz überbrücken lässt. Typisch hierfür ist die Entwicklung seit 1953, die deutlich im Zeichen einer ‚Überkonjunktur‘ stand: wachsende Handelsbilanzdefizite (trotz gestiegener Exporte) und schrumpfende Ertragsbilanzüberschüsse»⁹.

Du fait que l'économie suisse dépend dans une très large mesure du cours de la conjoncture à l'étranger et qu'il est impossible, surtout pour un petit pays, de vouloir renverser les tendances conjoncturelles étrangères, la Suisse est exposée aux aléas des événements économiques qui se déroulent au-delà de ses frontières. Evidemment, cela représente un désavantage redoutable pour une politique conjoncturelle active. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, ce désavantage est partiellement compensé par l'automatisme de la balance des revenus. Bien que nous ayons constaté que l'ensemble de l'économie est plus ou moins stabilisé, des adaptations considérables sont nécessaires pour assurer le décalage structurel. Or, on peut se demander si la politique conjoncturelle devrait se proposer de faciliter ce décalage inévitable. Bien que souhaitable, nous doutons d'emblée que la politique conjoncturelle soit capable, de discerner à quel endroit et à quel moment il conviendrait d'intervenir. Ce devoir incombe décidément au libre jeu de l'économie du marché. Tout au plus, la politique conjoncturelle peut-elle s'appliquer aux cas extrêmes provoqués par les frictions de l'adaptation.

Par contre, une intervention vigoureuse s'impose lorsque la conjoncture s'est élevée jusqu'à la phase de suremplei, c'est-à-dire jusqu'à la redoutable inflation. A ce moment, il est indiqué de poursuivre une politique conjoncturelle avec tous les moyens disponibles, car les causes de la hausse, qui étaient jadis hors de portée, à l'étranger, se sont déplacées à l'intérieur du pays et sont devenues de ce fait accessibles à une politique conjoncturelle autonome.

202.4 *Succursales à l'étranger*

Un autre élément important de l'économie suisse est représenté par les nombreuses succursales des entreprises suisses à l'étranger et l'octroi de licences de fabrication aux usines étrangères. L'avantage, c'est le déplacement des lieux de production aux endroits les plus propices. Cela permet de baisser les frais généraux, de supprimer les barrières de la douane et de dégager le marché du travail à l'intérieur du pays. Ainsi le volume de la production industrielle est élargi dans une mesure qui ne serait pas réalisable en Suisse.

9) Kneschaurek: op. cit., p. 196.

Les maisons-mères peuvent se concentrer sur les travaux de recherches et sur les projets de développement pour maintenir l'avance sur la concurrence étrangère.

La fortune de la maison Ciba par exemple se chiffrait à fin 1960 à 1.250 millions de francs, dont 750 millions (60 %) à l'étranger et 500 millions (40 %) en Suisse¹. De ses actifs à l'étranger elle avait placé 54 % dans la zone du dollar.

Les revenus des capitaux qui affluent des participations étrangères vers la Suisse se montent à 835 millions de francs (1959) ce qui représente le 7,4 % des recettes totales de la balance des revenus.

Pour l'ensemble de l'économie suisse, les ramifications de la production constituent certainement un élément de stabilisation conjoncturelle par la répartition des risques, tandis que pour les entreprises particulières, les participations étrangères impliquent parfois à courte échéance des risques de fluctuations des cours de change. La réévaluation du mark allemand l'a montré. Cependant, nous pensons qu'à longue échéance, le déplacement de la production à l'étranger signifie aussi pour les entreprises particulières un atout. En effet, les pertes et les profits de tels changements s'égalisent. En tous cas, parmi les chefs d'entreprises suisses, ceux qui sont dynamiques et ceux qui connaissent tous les pays du monde saisiront certainement toutes les possibilités de compenser les désavantages.

202.5 *Industrie du bâtiment*

Comme dans tous les pays, l'activité de l'industrie du bâtiment est l'un des plus importants facteurs qui déterminent le cours de la conjoncture en Suisse. Ne dit-on pas «quand le bâtiment va, tout va» ?

En 1960, la Suisse a investi 6,1 milliards de francs pour de nouvelles constructions. Cette somme représente plus de 20 % du produit social net. En comparaison de l'année 1959 où le volume de constructions était de 5,1 milliards, ce nouveau record signifie une augmentation de 12 %.

Les projets de constructions qui ont été annoncés pour l'année 1961 se chiffrent à 8 milliards de francs ! Il paraît peu probable que l'industrie du bâtiment parvienne à augmenter suffisamment sa capacité de production pour réaliser ce volume de construction énorme. Pour l'année 1960 déjà, le volume effectivement réalisé fut de 500 millions inférieur au volume projeté qui se montait à 6,4 milliards.

La construction de nouveaux logements s'éleva, en 1960, à 45.000 logements contre 35.000 en 1959.

1) Käppeli: Allocution à l'Assemblée générale de la maison Ciba, 12 avril 1961.

Volume de constructions en Suisse

1958: 4.266 millions de francs

1959: 5.123 millions de francs

1960: 6.100 millions de francs

		en millions de francs	
		1958	1959
Constructions publiques		1.571	1.674
dont : Confédération	286		306
Cantons	407		454
Communes	877		914
Constructions privées		2.695	3.449
dont : Logements	1.203		1.848
Industrie	1.045		1.104
Centrales électriques	394		443
Total		4.266	5.123

'' Du point de vue conjoncture, il semble que la forte demande sur le marché du logement continuera à stimuler l'industrie du bâtiment. Du moins dans les grandes villes où la pénurie subsiste, alors que dans les petites villes et communes, l'index des logements vacants a quelque peu augmenté.

Dénombrement des logements ²

Communes	1958	1960	1958		1960	
	(1)	(1)	(2)	(3)	(2)	(3)
5 grandes villes	376.500	389.900	112	0,03	236	0,06
37 autres villes	263.400	276.900	510	0,19	1.593	0,58
84 grandes communes rurales	195.600	209.400	433	0,22	2.071	0,99
336 petites communes rurales	298.400	316.100	1.245	0,42	3.482	1,10
462 communes	1.133.900	1.192.300	2.300	0,20	7.382	0,62

(1) Effectif des logements

(2) Effectif des logements vacants

(3) Logements vacants en pour cent de (1)

Comme le besoin réel de logements ne se laisse pas déterminer à l'avance ³ l'industrie du bâtiment réagit également sensiblement — mais avec un certain «lag» — aux fluctuations économiques. Elle constitue de plus une source d'insécurité considérable. Mais vu la part très importante des constructions publiques (33 %), l'Etat peut déployer dans ce secteur une politique conjoncturelle beaucoup plus autonome que dans d'autres où l'influence de l'économie privée est prédominante. D'ailleurs, l'industrie du bâtiment offre

2) NZZ, Nr. 1032, 20. 3. 1961.

3) Bickel: Wohnungsbedarf und Wohnungsproduktion in Vergangenheit und Zukunft, dans Revue suisse d'Economie politique et de Statistique, Berne 1959, 95^e année, No 2, p. 152 ss.

de bonnes possibilités pour la création d'occasions de travail de sorte qu'on peut compter sur une intervention de l'Etat au cas où une crise s'annonçait.

Il nous semble qu'en Suisse, l'industrie du bâtiment atteindra une stabilité conjoncturelle satisfaisante pour autant que la Confédération, les cantons et les communes se montrent prêts à y contribuer.

202.6 *Tourisme*

Le tourisme est un autre facteur important pour le cours de la conjoncture en Suisse, d'abord parce qu'il rapporte chaque année plus d'un milliard de devises et ensuite parce que cette somme baisse rapidement lors d'une crise à l'étranger.

De 1956 à 1959, les recettes que le pays a tirées du tourisme ont augmenté de 1070 millions à 1.420 millions de francs ; elles constituent 12,5 % de la balance des revenus et y figurent au deuxième rang, après les exportations.

Dans 7.301 hôtels et pensions, le nombre des nuitées a augmenté de 14,3 millions en 1945 à 24,82 millions en 1959. Les pays représentés par le 57,5 % des nuitées furent l'Allemagne occidentale (13,4 %), la Grande Bretagne (10,6 %), la France (8,8 %) et les Etats-Unis (5,7 %), tandis que les Suisses occupaient 10,52 millions des nuitées soit 42,5 %.

Or, il est clair que le moindre fléchissement de la conjoncture en Suisse ou à l'étranger cause une baisse considérable du tourisme sans qu'il y ait possibilités de compensation. L'industrie du tourisme constitue donc un très grand facteur d'incertitude pour la conjoncture en Suisse, puisque, par cette voie, des crises qui surgissent à l'étranger peuvent facilement contaminer l'économie suisse.

Du point de vue conjoncturel, le tourisme doit être considéré comme un facteur négatif dans la structure économique.

202.7 *Bilan des facteurs responsables*

Si l'on établit, après ce tour d'horizon, le bilan des facteurs structureaux responsables de la conjoncture et de sa stabilité en Suisse, voici ce que nous obtenons :

Facteurs positifs :

Stabilité politique interne et externe.
(Absence d'aventures monétaires, etc.)

Zèle et bonne formation professionnelle de la population

Facteurs négatifs :

Augmentation du pouvoir des syndicats

Fort accroissement de la population

Dynamisme des entrepreneurs	Adaptation réduite des ouvriers et des employés
Ecartement de la production (Produits spéciaux, recherches intensives)	Forte cartélisation
Grand nombre d'entreprises moyennes et petites	Augmentation du nombre des salariés
Ecartement des exportations	Activité d'exportation intensive
Balance des revenus stable	Tourisme
Forte participation de l'Etat au volume des constructions	Réaction retardée de l'industrie du bâtiment
Richesse en capitaux	Concentration accrue des capitaux

Bien qu'on ne puisse pas mesurer ces divers facteurs, on a l'impression que la Suisse est un pays à la structure économique saine, relativement résistante aux fluctuations conjoncturelles. Et en effet, l'expérience des années d'après-guerre ainsi que celle des années trente le confirme. D'une part, la Suisse n'a pas connu une inflation aussi forte que les autres pays européens ; d'autre part, la grande crise fut moins sévère chez nous que dans des pays semblables dans le monde.

Diminution du revenu national de divers pays pendant la crise des années trente ⁴

Pays	Monnaie	(1)	(2)	(3)	(4)
Etats-Unis	md dollar	87,2	42,2	1933	-51,7
Canada	md dollar can.	5,3	2,7	1933	-48,4
Allemagne	md RM	75,9	45,2	1932	-40,5
Pays-Bas	md florin hol.	6.108	4.251	1935	-30,5
Belgique	md frs. bel.	70,0	49,7	1934	-29,0
France	md frs. fr.	245	176	1935	-28,2
Suisse	mill. frs. s.	9.469	7.429	1935	-21,6
Suède	mill. couronnes	8.220	6.840	1933	-17,0
Grande Bretagne	mill. liv. sterling	4.178	3.568	1932	-15,0

(1) Revenu national de l'année 1929, l'année de pointe de la conjoncture

(2) Revenu national de l'année de la plus grave dépression

(3) Année de la plus grave dépression

(4) Diminution en pour cent par rapport à l'année 1929

202.7 Conséquences d'une crise à l'étranger

Essayons maintenant de déterminer approximativement la gravité d'une crise survenant en Suisse.

En supposant qu'une dépression future soit aussi grave que celle des années trente, à savoir 20 % environ du revenu national, (un taux qui paraît

4) Jöhr/Kneschaurek: op. cit., p. 410.

aujourd'hui trop élevé), il s'agirait donc de compenser une lacune de l'ordre de 6 milliards. Un autre calcul approximatif nous donne le même résultat. En supposant une baisse générale de 50 % des revenus à l'étranger (ce qui paraît également trop élevé) on constate que les revenus de l'industrie d'exportation seraient diminués de 75 % si l'on accepte une élasticité de 1,5⁵ de la demande à l'exportation des produits suisses. Pour la valeur d'exportation de 8,1 milliards de francs (1960), cela signifie une perte de 6,1 milliards environ.

Il y a lieu de se demander si l'économie suisse pourrait supporter une telle perte. Sans doute, la somme dépasserait la charge que la Confédération pourrait assumer. Mais si l'on considère la somme des projets de construction annoncés pour l'année 1961 (dans l'ordre de 8 milliards de francs) et que l'on se souvient que la construction des routes nationales constitue une réserve de 5,7 milliards, l'image n'est plus aussi sombre. Nous verrons plus tard encore qu'une politique conjoncturelle bien coordonnée permet de combattre avec succès une crise de cette ampleur, si bien que l'on est en droit de rester optimiste à ce sujet.

Puisque la politique conjoncturelle n'est pas seulement une lutte contre les crises, il serait souhaitable d'établir un calcul analogue pour établir l'ordre de grandeur d'une inflation encore maîtrisable par l'Etat. Or, il est infiniment plus difficile de déterminer les limites dans cette direction. Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'en Suisse un taux d'accroissement annuel du revenu national réel entre 2,5 et 3 % en moyenne paraît compatible avec un développement «normal», et que les entraves naturelles de la structure économique limitent les excès d'une inflation, c'est-à-dire qu'elle aboutirait finalement à la crise⁶. En général, le peuple suisse n'aime pas l'aventure, les risques ; il est prudent et préfère rester sur un sol solide.

203 Entraves de la politique conjoncturelle en Suisse

Les tensions croissantes sur les divers marchés suisses pendant les années 1955 à 1957 ont déclenché une discussion conjoncturelle qui trouva pour la première fois un retentissement général dans la population.

Les autorités firent des appels réitérés à l'industrie privée la priant de se comporter conformément à la situation conjoncturelle qui exigeait une restriction vigoureuse des causes inflationnistes.

Au début de l'année 1961, les chiffres des exportations, des projets de construction et des ouvriers étrangers ainsi que les revendications des agricul-

5) Voir p. 106.

6) NZZ, Nr. 449, 8. 2. 1961. Taux de croissance des années récentes : 1956: 5,4 %, 1957: 4,2 %, 1958: 1 %, 1959: 4 %, 1960: 6 % (Bund, Nr. 514, 1.12.1961).

teurs et des ouvriers de l'industrie métallurgique accusaient un essor encore plus alarmant de la conjoncture.

Dans une allocution délivrée à l'occasion de la journée officielle de la Foire suisse à Bâle, M. Wahlen dut admettre que les efforts du Conseil fédéral pour affaiblir l'expansion bouleversante étaient peu efficaces ; il renouvela l'appel urgent en faveur de la répression des forces inflationnistes⁷. Mais en même temps les pouvoirs publics projetaient de nombreuses constructions nouvelles, augmentaient les tarifs de quelques services publics, accordaient des augmentations de salaire et inauguraient des œuvres sociales.

Dans ces circonstances, il n'est pas aisé de déployer une politique conjoncturelle active. Les possibilités d'obtenir des résultats probants ne semblent pas très grandes.

Tout d'abord, il est clair que dans une démocratie directe, d'un caractère fortement fédéraliste, les possibilités d'intervention sont beaucoup moins nombreuses que dans un Etat centralisé. C'est la raison pour laquelle une conception d'ensemble d'une politique conjoncturelle unifiée nous semble impossible en Suisse ou tout au moins extrêmement difficile. Les obstacles sont nombreux et redoutables.

Au sujet de la structure fédéraliste, Büchi⁸ a écrit : «Im Bundesstaat stellt nun aber die föderalistische Struktur die grösste Schwierigkeit . . . dar. Kantone und Gemeinden besitzen eigenständige Kompetenzen auch im Bereich der Konjunkturpolitik. Ihre weitgehende finanzielle Autonomie ist von grosser konjunkturpolitischer Bedeutung. Durch ihre Budgetpraxis, durch ihre Steuer-, Submissions- und Subventionspolitik, durch ihre öffentliche Bautätigkeit, üben sie einen wichtigen Einfluss auf die Gesamtkonjunktur aus.»

Il faut relever que les personnes qui s'occupent, en Suisse, de la politique conjoncturelle sont, en général, plus exposées à une critique sévère du public que dans n'importe quel autre pays⁹. L'attitude des partis politiques en est la raison principale¹. Bien qu'en principe ils se déclarent d'accord pour que le Conseil fédéral poursuive une politique conjoncturelle active, ils ne sont pas prêts à en accepter les conséquences. Chaque parti voudrait profiter des avantages d'une telle politique tout en laissant les sacrifices aux autres.

Les consommateurs, par exemple, estiment que les prix agraires sont trop élevés tandis que les agriculteurs sont convaincus que leur revenu est insuffisant ; ou les ouvriers pensent que leurs salaires sont infimes par rapport aux gains des entrepreneurs ; acceptant volontiers toute augmentation de

7) NZZ, Nr. 1438, 19. 4. 1961.

8) Büchi: Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturpolitischen Gesamtkonzeption, dans Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Jg. XIII, Zürich, Januar 1957, p. 15.

9) Böhler: Möglichkeiten und Grenzen der Stabilisierung, p. 19.

1) Böhler: op. cit., p. 24.

revenus, ils se plaignent en même temps de la hausse des prix. Les différentes interprétations de chaque groupe d'intérêt exigeant ses droits de tout son poids politique, entravent évidemment les efforts en matière de politique conjoncturelle². Les conflits parfois provoquent même des mesures antinomiques, si bien qu'aucune n'est efficace.

Dans une démocratie directe à droit de vote, où les lois sont promulguées ou modifiées par plébiscite, la politique conjoncturelle est fortement entravée parce qu'elle exige presque sans exception des mesures rapides qui ne se laissent pas réaliser avec un système de législation lourd³. Pour cette raison, la variation du taux d'impôt, par exemple, n'est pas un instrument conjoncturel approprié et par conséquent la politique conjoncturelle doit se concentrer surtout sur la politique de dépenses publiques et sur la politique monétaire.

Mais il faut ajouter que la dispersion de la politique des finances dans la Confédération, les cantons et les communes empêche la poursuite directe des buts conjoncturels⁴. La tâche est d'autant plus difficile que la Suisse est un pays de petites dimensions et qu'elle est étroitement liée aux événements économiques survenant à l'étranger. Devant les fortes influences qui en découlent et qui font échouer chaque effort en matière de politique conjoncturelle, l'isolement est a priori exclu⁵. C'est pourquoi les possibilités et probablement aussi les compétences légales pour le contrôle de la création de l'argent par la Banque nationale sont relativement faibles. Ce manque de contrôle utile est accentué encore par la décentralisation du système bancaire qui est par-dessus partiellement influencé par la politique.

Comme en maints autres domaines, la Suisse n'aura donc pas seulement ses propres problèmes à résoudre mais en plus ceux qui résultent de la contagion étrangère⁶.

Les nombreux moyens préconisés par la théorie économique pour stabiliser la conjoncture ont tous leurs faiblesses, et lorsqu'il s'agit de les appliquer en Suisse, les inconvénients se multiplient encore. En tous cas, on est loin de pouvoir penser que la politique conjoncturelle est une arme absolument sûre contre la dépression ou l'inflation. Néanmoins, l'on espère, en optimiste, que l'Etat peut éviter les fluctuations économiques. Mais la contradiction entre la tâche formulée dans la Constitution fédérale et les possibilités réelles paraît assez flagrante lorsque l'on considère les nombreux obstacles qui s'élèvent contre une active politique conjoncturelle en Suisse. Keller a déclaré⁷: «Um Depressionen zu vermeiden oder wenigstens zu mildern, ist

2) Böhler: *Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik*, p. 32.

3) Böhler: *loc. cit.*

4) La Roche: *Die schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit*, p. 156.

5) La Roche: *op. cit.*, p. 154.

6) La Roche: *op. cit.*, p. 18.

kein Preis zu hoch und keine Waffe zu schwer.» Toutefois, nous pensons que cette thèse va décidément trop loin : en matière de politique économique chaque mesure a son avantage qu'on doit soigneusement peser. Une politique conjoncturelle à n'importe quel prix serait insensée et de ce fait fatale. Il nous semble donc peu valable de surestimer la valeur des armes conjoncturelles et de sacrifier finalement la liberté ; nous ne pensons pas que Keller ait voulu pousser sa thèse jusqu'à ce point.

En examinant les possibilités d'une politique conjoncturelle en Suisse, il faudra donc toujours se souvenir des obstacles qui s'élèvent et imposent des limites assez étroites.

21

Interventions de la Confédération

210

Base constitutionnelle

Vu que la politique conjoncturelle doit être asservie à la politique économique d'un pays, il convient tout d'abord d'attirer l'attention sur ce qu'est la politique économique en Suisse.

Jöhr⁸ l'a défini en ces termes : «Die schweizerische Wirtschaftspolitik ist eine im Dienste vor allem staats- und sozialpolitischer Ziele stehende Lenkung der Marktwirtschaft, welche möglichst freiheitlich und föderalistisch gestaltet wird.» Ce principe, bien qu'il ne soit pas toujours respecté, constitue le cadre général dans lequel la politique conjoncturelle peut se déployer en Suisse.

Devant cette conception libérale, on ne s'étonne pas qu'en Suisse la tâche de l'Etat — poursuivre une active politique conjoncturelle — ne soit pas du tout ancienne.

Ce fut pendant la deuxième guerre mondiale que la pensée conjoncturelle mûrit et s'affirma en 1947 dans une révision des articles économiques de la Constitution fédérale où le peuple confia ce devoir important à la compétence de l'Etat. Avant cette révision, la Confédération n'était pas explicitement autorisée à adopter une politique conjoncturelle. Elle était plutôt tenue de respecter la liberté du commerce et de l'industrie en laissant toute latitude à chaque individu de poursuivre ses propres buts économiques.

Le nouvel article 31 quinquies de la Constitution fédérale stipule : «La Confédération prend conjointement avec les cantons et l'économie privée des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre

7) Keller: Konjunktur und Steuern, p. 28.

8) Jöhr: Wirtschaftspolitik — Gesamtüberblick, dans Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Vol. II, Berne 1955, p. 589.

le chômage. Elle édictera des dispositions sur les moyens de procurer du travail.»

Cela constitue un revirement complet en comparaison des projets des articles économiques adoptés par les deux Conseils le 21 septembre 1939. Ces articles (art. 34 ter, alinéa 2), sur lesquels le peuple n'a jamais voté en raison de la guerre, se contentaient en effet de combattre le chômage⁹.

Le devoir tel qu'il est défini par le nouvel article 31 qq. de la Constitution comporte donc et selon la logique une politique préventive en première ligne tandis que la politique répressive ou curative y figure en tant que moyen subsidiaire. Du point de vue du droit public, l'avis est répandu que la Confédération doit conformer les mesures conjoncturelles à l'article 31 de la Constitution fédérale qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie. Il reste à établir si l'article 31 qq. attribue vraiment de nouvelles compétences à la Confédération¹.

En tous cas, il est évident que la Confédération n'est pas autorisée à déployer une politique conjoncturelle autonome ; elle est tenue de s'assurer la collaboration des cantons et de l'économie privée, ce qui ralentit naturellement l'opération. Par rapport à l'étranger, les compétences du gouvernement et du parlement sont beaucoup plus limitées². De cette manière, il est presque impossible que la Confédération prenne des décisions rapides ce qui serait pourtant souvent nécessaire en matière de politique conjoncturelle. D'autre part, on peut espérer que de graves erreurs seront plus facilement évitées. Vraisemblablement, la disposition relativement étroite de l'article 31 qq. a été adoptée par peur du souverain de concéder à l'Etat l'attribution d'une politique autonome. Cette prudence ressort également du fait que la Confédération et les cantons sont tenus de respecter certains principes lorsqu'ils désirent promulguer des mesures conjoncturelles.

Tout d'abord, nous l'avons déjà relevé, les mesures envisagées doivent être compatible avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Donc, chaque tentative de *diriger* la conjoncture d'une manière directe et autoritative est exclue³. Toutefois, il convient de souligner ici que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, tel qu'il est adopté dans la Constitution fédérale, n'est pas l'expression d'une affirmation explicite d'un certain système, ordre ou état économique comme par exemple celui de l'économie à libre concurrence. Il constitue uniquement une garantie : les activités des individus ne seront pas entravées par l'Etat⁴. Cela, à condition

9) Kellenberger: Volkswirtschaftliche Irrtümer und Fehlgriffe, p. 118 s.

1) Büchi: op. cit., p. 10.

2) Böhler: Möglichkeiten der Stabilisierung, p. 19.

3) Delegierter für Arbeitsbeschaffung, 1955, p. 83.

4) Capitani: Konjunkturpolitische Befugnisse des Bundes auf Grund von Art. 31 qq. der Bundesverfassung, p. 72.

que les activités des particuliers ne soient pas contraires à l'intérêt commun (voir notamment art. 31 bis, alinéa 3 de la Constitution fédérale). Il s'agit donc du conflit qui oppose la notion économique de la libre concurrence d'une part à la notion juridique de la liberté de contrat d'autre part. La Constitution assure seulement la seconde, avec cependant un nombre d'exceptions toujours croissant.

Bien que l'article 31 qq. prévoie des mesures conjoncturelles préventives, il est en pratique peu probable que le principe «d'empêchement incendiaire» soit appliqué, car le cours futur et les causes de la conjoncture devraient être connus à temps pour préparer les interventions appropriées. D'ailleurs, on sait que les facteurs conjoncturels échappent assez souvent à l'influence de l'Etat.

Si, par contre, on entend par prévention toutes mesures qui doivent prévenir des crises par l'établissement d'un système économique plus résistant aux fluctuations économiques le terme est exact.

De plus, on peut conclure de l'article 31 qq. que la Confédération doit combattre un chômage seulement au cas où l'économie nationale s'avérerait incapable de réaliser elle-même un état de plein emploi⁵. L'individu et les collectivités ne peuvent donc pas nécessairement compter sur l'aide de l'Etat, ce qui correspond donc bien au principe de la liberté économique. Finalement, la politique conjoncturelle en Suisse doit respecter l'infrastructure particulière du pays, les aspects sociaux et politiques ainsi que les aspects économiques. Avant tout, elle ne doit pas affecter le caractère démocratique, libéral et fédéral qui forme l'entité de la Confédération⁶.

Sous ces rapports, il y a lieu de se demander si l'article 31 bis de la Constitution fédérale ne serait pas une base suffisante pour que la Confédération puisse déployer une politique conjoncturelle au sens le plus vaste du terme puisque cet article stipule : «Dans les limites de ses attributions constitutionnelles, la Confédération prend des mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens.»

En concevant la politique conjoncturelle dans un sens très vaste, comme nous croyons devoir le faire (voir p. 24,30), l'article 31 bis nous paraît en effet suffisant en tant que base pour les mesures conjoncturelles.

Il semble quelque peu étonnant que l'article 31 qq. précise que la politique conjoncturelle doit être incluse sans que la Confédération soit pourtant investie des compétences nécessaires à son exécution. Nous expliquons ce phénomène curieux par le fait que le peuple, qui s'occupe en Suisse plus que dans nul autre pays directement des questions matérielles, s'est rendu compte de la nécessité d'une intervention dans les fluctuations économiques

5) Böhler: Konjunktur- und Krisenpolitik, p. 32.

6) Delegierter für Arbeitsbeschaffung, 1955, p. 83.

et qu'il exige en conséquence que l'Etat soit le premier des participants à l'économie nationale qui devrait se conformer aux buts d'une stabilisation. Mais le peuple refuse les mesures autoritaires qui accompagneraient une politique conjoncturelle active et qui toucheraient à la liberté des individus et des groupes privés, pour autant que l'activité de ceux-ci ne soit pas ouvertement contraire à l'intérêt public. C'est ce dernier critère qui fait que les problèmes qu'on espérait pouvoir trancher dans le domaine économique ne pourront être résolus que sur le plan politique (voir p. 22/23). Or, cet aspect montre derechef combien il est difficile en Suisse d'établir et de poursuivre une politique conjoncturelle adéquate.

Malgré ces pouvoirs limités, le Conseil fédéral n'a pas hésité à assumer sérieusement le devoir qui lui est imposé par l'article 31 qq., et il a formé un projet de loi fédérale sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail. Ce projet a été ratifié le 30 septembre 1954 par les deux Chambres et entra en vigueur le 1^{er} janvier 1955.

L'article 1^{er}, 2^{ième} alinéa de cette loi fédérale exige la coordination de toutes les mesures économiques et financières : «Chaque fois que seront prises des mesures d'ordre économique et financier, il sera tenu compte autant que possible des exigences d'une politique tendant à prévenir les crises, à les combattre et à procurer du travail.»

Le problème de la coordination se pose non seulement à l'horizontale pour la Confédération, les cantons ou les communes mais à la verticale lorsqu'il s'agit d'harmoniser les mesures fédérales, cantonales et communales. La réalisation de ce postulat est extrêmement difficile. «Beispiele aus der neueren Zeit beweisen, dass die Koordination allein schon innerhalb der Bundesverwaltung ein oft unlösbares Problem darzustellen scheint»⁷.

L'alinéa 3 de l'article 1^{er} continue : «Les efforts que déploie l'économie privée pour procurer elle-même du travail en suffisance doivent être soutenus, notamment ceux qui visent à renforcer la capacité de concurrence, à se prémunir contre les crises, à maintenir et à créer des débouchés.» Cela confirme le caractère subsidiaire qu'on attribue, en Suisse, à la politique conjoncturelle.

Les articles suivants de cette loi fédérale portent sur l'adjudication de travaux et commandes publics, sur les subventions fédérales pour l'exécution de travaux et commandes qui créent du travail, sur le développement des recherches, sur l'étude de l'évolution économique et sur l'étendue des préparatifs. L'article 7 en particulier prévoit le développement des exportations et du tourisme ainsi que l'encouragement des investissements privés. L'utilisation des réserves de travail comporte la modernisation des hôtels et de l'équipement technique de l'agriculture, les améliorations foncières, l'assainissement des vieux quartiers, la réparation et la restauration d'immeubles privés

7) Büchi: op. cit., p. 15.

et la protection de monuments. Donc, on constate que la loi englobe une phase de la conjoncture seulement. Elle prépare des mesures en cas de contraction mais elle néglige le cas d'expansion de la conjoncture. Toutefois, elle affirme qu'une politique conjoncturelle doit être conçue à longue échéance et de façon aussi complète que possible (art. 7, al. 2).

Le traitement unilatéral du problème conjoncturel fut inspiré surtout par la crainte, généralement répandue à cette époque, que les années d'après-guerre seraient marquées par un chômage. Puisque le contraire se produisit et que l'on assista à une expansion formidable de l'économie, le manque de compétences appropriées pour lutter contre l'inflation constitua un désavantage sérieux. Toutefois, en comparaison de l'étranger, le «surchauffement» de la conjoncture fut relativement modéré. Mais la Suisse serait mal avisée si elle voulait se consoler de l'impuissance encore plus grave des pays voisins. Il nous paraît indispensable que les organes qui s'occupent de la politique conjoncturelle, c'est-à-dire l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et tous les offices fédéraux en relation avec le problème, ainsi que la Banque nationale suisse, continuent, malgré leurs possibilités restreintes, leurs efforts inébranlables pour sauvegarder le pays d'une inflation.

Les tentatives dans cet effet n'ont pas manqué. Le Conseil fédéral a essayé, dans son message du 22 janvier 1948 sur la révision des finances fédérales, de créer le corollaire à l'article 31 qq. en proposant la rédaction suivante d'un article 42 ter, alinéa 1 de la Constitution fédérale : «Alle Ausgaben des Bundes, einschliesslich Schuldentilgung und Krisenvorsorge, sind durch laufende Einnahmen zu decken . . . »⁸. Les deux Chambres modifièrent alors ainsi ce texte : «Der Bund trifft unter möglichster Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftslage die erforderlichen Massnahmen, um auf die Dauer den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben mit Einschluss der Schuldentilgung und Krisenvorsorge, zu erzielen»⁸. A ce propos Kellenberger⁸ a remarqué : «Zeigte man sich im Verlaufe der Beratungen über die Wirtschaftsartikel immer forscher und kecker, so macht es den Anschein, als ob man in den vielen Jahren der Behandlung der verfassungsmässigen Finanzartikel dazu neigte, von einem Male über das andere zaghaftere und undeutlichere Formulierungen zu wählen.»

Etant donné que la votation publique du 4 juin 1950 a finalement réfuté la proposition d'une révision des finances fédérales, l'adaptation de la politique des finances aux exigences d'une politique conjoncturelle est demeurée un espoir.

Une ultime possibilité d'intervention est constituée par l'article 89 bis de la Constitution qui prévoit des arrêtés fédéraux urgents. Mais il est difficile de s'imaginer — et la pratique le confirme — qu'une politique conjoncturelle

8) Kellenberger: Volkswirtschaftliche Irrtümer und Fehlgriffe, p. 120 s.

basée sur cette clause d'urgence et demeurant sujette aux délibérations du Parlement soit efficace.

Pour assurer une politique conjoncturelle et économique bien coordonnées, on serait tenté de préconiser que les Chambres stipulent, avec le consentement du peuple, des règles générales mais fondamentales dans les limites desquelles le pouvoir exécutif serait libre de prendre les mesures utiles. Or, en Suisse cette idée n'est pas compatible avec le système de démocratie directe, si bien qu'il y aura toujours plusieurs conceptions politiques, économiques et sociales.

Quoiqu'il soit souhaitable de former une conception économique valable et durable selon laquelle le gouvernement pourrait s'orienter, il est impossible de réaliser ce postulat dans une démocratie où la volonté du peuple se modifie continuellement et est souvent pleine de contradictions. C'est l'Etat qui doit trouver une solution permettant de réduire ces contradictions au strict minimum. Il faudra probablement chercher des méthodes plus efficaces pour former la volonté publique réelle.

Ces considérations confirment qu'en Suisse une conception d'ensemble de la politique économique et conjoncturelle, telle qu'elle est souvent exigée, n'est pas réalisable en raison du système d'Etat (voir p. 22 s.). Il en résulte que les bases constitutionnelles sont décidément trop faibles pour adopter une politique conjoncturelle active dans toute la largeur de la base théorique. L'optimisme qui règne dans les dispositions légales concernant la lutte contre les crises ne doit pas nous faire oublier les lacunes qui subsistent. Les corollaires indispensables à l'article 31 qq. manquent dans les autres domaines, notamment dans celui de la politique des finances.

Bien que le problème de la stabilisation économique puisse être considéré comme résolu du point de vue théorique, les obstacles qui se dressent contre la réalisation pratique sont encore redoutables et nombreux.

210.1 *Observation conjoncturelle*

Au cours de ces dernières années les services d'information économique et d'observation conjoncturelle se sont multipliés dans tous les pays. Les milieux d'affaires sont aujourd'hui plus conscients du cours de la conjoncture mais leur comportement conjoncturel n'est pas plus adéquat qu'autrefois.

En Suisse il y a, à côté d'un certain nombre de services privés, la Commission de recherches économiques qui s'occupe de l'observation conjoncturelle. Cette Commission fut inaugurée en 1932 par le Département fédéral de l'économie publique. Elle se compose d'un représentant de chacun des bureaux suivants :

- le service de statistique sociale
- le bureau fédéral de statistique

- la statistique de commerce suisse
- l'administration fédérale des contributions
- le délégué du Conseil fédéral aux possibilités de travail et à la défense nationale économique
- la section de la statistique des CFF
- la Banque nationale suisse
- l'Office suisse d'expansion commerciale ainsi que
- 5 représentants de la science
- 1 représentant des associations patronales
- 1 représentant des associations syndicales
- 1 représentant de l'agriculture.

Le but de la Commission c'est la coordination des différents services officiels en ce qui concerne les recensements, l'interprétation des résultats accumulés et la publication trimestrielle des résultats dans «La Vie économique»⁹.

De plus, il existe depuis 1938, un Office de recherches conjoncturelles à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich qui fut fondé par la Société suisse pour la recherche de la conjoncture. Ce service est financé par l'économie privée et par la Confédération⁹.

L'Institut suisse pour la recherche du commerce extérieur et des marchés à St-Gall (Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung an der Handels-Hochschule St. Gallen) s'occupe parfois également des questions conjoncturelles⁹. Il convient de mentionner aussi l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail qui, instauré, par l'ordonnance fédérale du 8 octobre 1920 (art. 3), contribue, par ses recensements, à la recherche conjoncturelle.

L'article 5 de la loi fédérale du 30 septembre 1954 sur les mesures en vue de combattre les crises, souligne l'importance de l'observation conjoncturelle et autorise la Confédération à prendre les mesures nécessaires à cet effet. Cet article sous le titre «étude de l'évolution économique» est rédigé ainsi : «La Confédération se procure, avec le concours des cantons et des organismes de l'économie privée, la documentation permettant de juger l'évolution de la situation économique. Elle peut procéder, avec l'aide des cantons, à une enquête annuelle sur les constructions publiques et privées prévue pour l'année en cours et celles qui ont été exécutées durant l'année précédente.»

Pour compléter l'organisation de l'observation de la politique conjoncturelle au sein de la Confédération, l'article 13 de la même loi a créé le poste du délégué aux possibilités de travail : «Le Conseil fédéral nomme un délégué aux possibilités de travail qui est chargé de pourvoir à l'accomplissement des tâches dévolues à la Confédération dans le domaine de la lutte

⁹) Furger: Article Konjunkturbeobachtung, dans Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Vol. II, Berne 1955, p. 29—32.

contre les crises et de la création de possibilités de travail, d'examiner de façon continue tous les moyens propres à prévenir les crises et de coordonner les mesures qu'appellent les circonstances.» Plus tard, le délégué fut chargé également des devoirs ressortissants de la défense nationale économique de sorte que, non seulement son titre, mais aussi son champ d'activité a atteint une étendue considérable.

Quoique le délégué ait à préparer, en première ligne, les mesures contre les crises, il a, en pratique, toujours pris sa tâche dans son sens le plus vaste, c'est-à-dire il s'est également occupé des questions relatives à l'expansion conjoncturelle, pour autant que les dispositions légales lui en aient laissé toute latitude.

Finalement, en vertu de l'article 14 de la loi fédérale sur les mesures contre les crises, le Conseil fédéral nomma, le 10 janvier 1958, la Commission des possibilités de travail qui est formée de 4 représentants de la Confédération, 3 représentants des cantons, 2 représentants des communes, 3 représentants des milieux scientifiques, 10 représentants des employeurs, 10 représentants des travailleurs et 2 représentantes des associations féminines. À cette commission seront soumises les questions fondamentales concernant les mesures en vue de combattre les crises. Evidemment, il serait logique que cette commission s'occupe non seulement des questions relatives aux dépressions, mais de l'ensemble du problème conjoncturel et de sa solution dans le cadre d'une politique conjoncturelle active. Toutefois, si l'on se souvient de la loi Parkinson¹, il paraît peu probable qu'une commission de 34 membres puisse apporter des modifications utiles.

La solution qu'on a recherchée pour observer la conjoncture et pour fixer les traits d'une politique conjoncturelle en créant des commissions, est typique pour la Suisse, si l'on considère les nombreux éléments fédéralistes qui y sont rassemblés. Le plus grand avantage qu'elles procurent, c'est le fait qu'elles essayent d'agir dans le sens d'une coordination. Mais vraisemblablement cela s'avérera bientôt insuffisant.

Les rapports publiés par la Commission de recherches économiques sont si bien équilibrés que la plupart des lecteurs ne savent pas comment s'y prendre pour en tirer profit. Bien que le matériel présenté soit précieux et méticuleusement assemblé, il nous semble que les rapports ne trouvent pas le retentissement qu'ils mériteraient. Du moment qu'on sait que le jeu qui consiste à prévoir l'avenir compte parmi les occupations préférées de l'humanité², il serait certainement possible d'intéresser un public beaucoup plus vaste aux problèmes conjoncturels, tellement importants pour la prospérité durable d'un pays.

1) Parkinson: *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress*, London 1960.

2) Böhler: *Problematik der Konjunkturprognose*, p. 1.

Etant donné que l'analyse de la conjoncture est à la base de toute politique conjoncturelle et que la valeur des prévisions économiques réside surtout dans la discussion qu'elles évoquent, il nous semblerait souhaitable que l'appareil de l'observation conjoncturelle soit rendu politiquement indépendant et que le nombre des membres de commissions soit réduit. D'autre part, une extension de l'observation conjoncturelle s'imposerait dans trois directions: a) recensement, b) interprétation et c) diffusion.

Il est incontestable que les problèmes économiques sont devenus l'affaire des hommes de science spécialisés dans cette matière, qui disposent de connaissances théoriques et pratiques. Or, logiquement, le domaine politique devrait être séparé du domaine économique dans ce sens que les politiciens ne se mêlent pas de l'étude des questions économiques pour autant qu'ils ne disposent pas des connaissances théoriques, et que les économistes se contentent de fournir les résultats scientifiques qui serviront de base — à côté des résultats fournis par les autres sciences — aux décisions fondamentales qui seront prises à l'échelon de la politique. Cela revient à dire que nous attribuons à la science économique, dans la mesure où elle se consacre à la recherche d'objets déterminés, une place et une fonction d'état-major qui n'a aucun pouvoir de commandement et qui se borne à fournir aux chefs les données et les faits avec une liste de solutions possibles. En se basant sur ces solutions présentées, les chefs pourront alors prendre leurs décisions en toute connaissance de cause et selon les buts qu'ils poursuivent à l'échelon politique.

Cependant, cela implique un danger assez redoutable : il est rare que les économistes soient vraiment impartiaux comme ils devraient l'être. Trop souvent leur credo personnel sur la politique entre en conflit avec leurs travaux scientifiques. Intentionnellement ou inconsciemment, ils portent préjudice aux décisions politiques qui incombent au souverain. C'est fort compréhensible parce que chaque homme a plusieurs intérêts — parfois contradictoires — qu'il doit défendre simultanément. Böhler³ a formulé la critique que nous énonçons ici en ces termes : «Wenn trotzdem einige Wissenschaftler mit diesem Anspruch (auf eine rationale Totalprognose des wirtschaftlichen Geschehens) auftreten, so nur deshalb, weil sie ihre eigene Meinung mit der Weltvernunft verwechseln.»

Cependant, les insuffisances du côté des économistes ne sont pas un argument décisif pour abandonner l'idée de séparer nettement les raisonnements d'ordre économique des raisonnements d'ordre politique, car l'observateur avisé discernera facilement les opinions purement scientifiques de celles colorées de préjugés politiques.

3) Böhler: loc. cit.

Mais une commission économique qui revêt des fonctions d'état-major suscite un autre aspect encore. C'est le cas lorsque les travaux d'une telle commission révèlent que la politique poursuivie par le gouvernement n'est pas cohérente. Or, aucun gouvernement ne pourrait supporter une commission alimentant l'opposition avec de bons arguments de critique. Evidemment, c'est un inconvénient incontestable qui complique indéniablement le devoir d'un gouvernement démocratique, mais pourtant il est indispensable à la formation de la volonté publique qui, dans une véritable démocratie, devrait être la raison ultime.

Si, par contre, un gouvernement se conforme aux recommandations qui s'imposent par les recherches scientifiques d'une commission pas trop nombreuse et compétente dans la matière, il verra sa charge infiniment allégée. C'est pourquoi, la thèse d'une séparation nette et claire entre les considérations économiques et politiques nous semble primordiale. Sous ces rapports nous approuvons Büchi⁴ qui écrit : «Aus dieser staatspolitischen Situation heraus, aber auch aus der Natur der Sache, ergibt sich die Notwendigkeit, das Prinzip des 'government by commission' spielen zu lassen. Das heisst, dass die politischen Instanzen die Fachleute in Dienst nehmen müssen, um die Grundsätze der Konjunkturpolitik aufzustellen.» Mais nous ne partageons pas son avis lorsqu'il continue : «Das war schon bisher, und in diesem Sektor der Wirtschaftspolitik vielleicht mehr als anderswo, weitgehend der Fall.» Car, d'après ce que nous avons pu constater, aucune des commissions nommées pendant les années récentes fut indépendante du point de vue politique. Il est même douteux que les politiciens aient vraiment voulu assumer seuls la responsabilité de leurs décisions et renoncer à la partager avec une commission quelconque.

Dans ce sens, une extension des recherches conjoncturelles nous semble nécessaire en Suisse.

210.101 Recensement

Le besoin d'intensifier l'envergure et les méthodes de recensement ne nécessite guère une motivation particulière. Il est évident que les dates qui servent à l'interprétation doivent être exactes et, dans la mesure où elles sont essentielles, complètes. En Suisse, c'est surtout la statistique de production qui fait défaut et qu'on devrait organiser d'une façon rationnelle. Les producteurs seraient les premiers à en profiter. Elle leur donnerait une image beaucoup plus fidèle de leurs marchés et des marchés apparentés.

4) Büchi: op. cit., p. 18.

Il convient de distinguer l'interprétation scientifique de l'interprétation pratique.

L'interprétation scientifique incombe uniquement aux hommes de science qui devraient être absolument impartiaux. Leurs rapports relèveraient non seulement les aspects conjoncturels mais aussi ceux de l'économie nationale en général. Il nous semble essentiel qu'ils dégagent les conséquences économiques possibles découlant des décisions prises ou envisagées par les milieux politiques. Cela tout en évitant naturellement les jugements de valeur sur les questions outre-économiques. Il s'agirait surtout de souligner les antinomies qui existent entre les buts poursuivis par les divers groupes d'intérêt. Cette idée paraît peut-être révolutionnaire et même inconcevable. Mais nous y voyons l'un des rares moyens d'éveiller la conscience et le sens de responsabilité du public envers les conséquences irréfutables de son comportement.

Les raisonnements scientifiques donneraient une base à une série d'interprétations pratiques élaborées par des experts des différentes branches industrielles. Dans ces rapports, il s'agirait de dégager le développement possible qu'indiquent les résultats accumulés par le recensement.

Pour inciter le public à se former une opinion personnelle, il serait souhaitable que ces rapports soient rédigés d'une manière un peu plus dramatique, en relevant plusieurs possibilités d'interprétations contradictoires. Les rapports qui ne sont pas étouffés par une prudence exagérée et qui ne manquent pas de couleur, comme c'est le cas de la majorité des rapports officiels, trouveraient certainement un retentissement beaucoup plus large et permettraient à chacun de situer sa position dans l'ensemble de l'économie.

210.103 *Diffusion des rapports conjoncturels*

On sait que l'économie nationale est sujette à une «politisation» croissante⁵ ce qui constitue l'un des dangers les plus redoutables pour une économie libre. Il s'agit donc de retirer autant que possible les questions purement économiques des débats politiques où elles sont évoquées pour camoufler surtout les conflits politiques. D'ailleurs, il est curieux de constater qu'en matière d'économie politique tout le monde se croit assez compétent pour participer aux discussions relatives à ces questions. Souvent, en suivant les débats parlementaires, soit à l'échelon fédéral, cantonal ou communal, on

5) Röpke: Gesellschaftskrisis der Gegenwart, p. 144, 170 ss., 253, 382; Civitas Humana, p. 63, 388; Internationale Ordnung, p. 110 ss.

s'aperçoit que les représentants du peuple sont prêts à accepter le jugement des ingénieurs ou des techniciens en ce qui concerne la technique, mais négligent l'opinion des économistes parce qu'ils pensent avoir assez d'expérience pour trancher ces problèmes eux-mêmes. Toutefois, pour être impartial, il faut admettre que l'attitude des économistes n'est pas toujours irréprochable non plus. Un certain malaise subsiste et les critiques qu'on entend à ce sujet augmentent et dépassent parfois leur but. Un assainissement de cette situation peut être réalisé uniquement par un revirement fondamental de l'opinion publique. Il est indispensable que le particulier réfléchisse aux problèmes de son temps et qu'il se forme un avis personnel lorsqu'il est appelé à voter sur les nombreuses questions économiques qui lui sont soumises. Il n'est pas rare qu'en Suisse, le simple citoyen soit appelé à se prononcer sur plus de dix matières publiques au cours d'une seule votation. En relevant la faible participation aux votations, on déplore alors le manque d'intérêt du peuple pour les questions publiques. Mais c'est une explication insuffisante. Le citoyen ne se désintéresse pas des questions publiques. Au contraire, et cela a été prouvé à maintes occasions, il les défend même avec enthousiasme et avec un bon sens remarquable s'il a la possibilité de s'orienter d'une manière authentique, c'est-à-dire s'il peut évaluer les dernières conséquences de sa décision. Et, en effet, c'est là le point crucial. L'individu étouffe déjà dans ces propres problèmes et il semble avoir perdu l'orientation et le courage pour trancher les questions délicates où l'intérêt public est en jeu. C'est pourquoi, il a recours à son instinct et à son intuition, qui sont alors les seuls points de repère qui lui restent. Ces réactions, confirmées à plusieurs reprises par l'expérience⁶, créent évidemment un sentiment d'incertitude tellement redouté. C'est pourquoi nous préconisons une meilleure orientation du public sur les questions économiques en général et sur les questions conjoncturelles en particulier. Une telle orientation, diffusée par tous les moyens possibles, doit être fondée sur les faits authentiques et présentée d'une manière objective, indépendante, et intelligible pour le public qu'on désire atteindre. Bref, l'Etat devrait intensifier ses «public realtions» au plus vaste sens du terme.

On ne devrait reculer devant aucun sacrifice pour assurer et pour faciliter une libre formation de la volonté publique qui déciderait alors en toute connaissance de cause. Cela serait avant tout dans l'intérêt du public mais aussi dans celui de l'Etat. On serait étonné de voir avec quel enthousiasme le peuple accueille les chances qui lui sont offertes pour bâtir l'avenir commun.

Les dépenses que causerait une extension de l'observation conjoncturelle et économique seraient certainement rapidement amorties.

6) Pour citer des exemples récents nous rappelons la votation sur la «Fleisch-halle» à Zurich et la votation fédérale sur les routes nationales.

En considérant que les pouvoirs publics drainent et redistribuent chaque année environ 12 milliards de francs, soit 40 % du revenu national, on se rend compte de la signification de leur comportement conjoncturel. Mais de cette somme énorme, seule une petite partie peut être utilisée aux fins d'une politique conjoncturelle. On sait que la Confédération doit respecter la souveraineté des cantons et des communes puisqu'il n'existe aucun article constitutionnel prévoyant pour eux aussi, une politique financière anticyclique. Les recettes et les dépenses de l'AVS et des entreprises en régie ne sont guère appropriées à une politique de stabilisation, de sorte que les moyens sont en principe confinés sur le budget de la Confédération.

Or, pour l'année 1960, la clôture des comptes de la Confédération accuse 3.316,1 millions de francs de recettes, soit le 10 % environ du produit social net. Mais il est évident que seule une part relativement infime de ce montant peut servir aux fins conjoncturelles. En se basant sur les déficits et bonis des années récentes, on peut estimer que cette fraction manœuvrable peut s'élever jusqu'à concurrence de 16 % pendant les années de prospérité et jusqu'à 40 % pendant les années de dépression. Cela est bien normal car il est plus facile d'augmenter les dépenses que de parvenir à des bonis. D'ores et déjà, nous constatons que les possibilités d'une politique financière anticyclique sont relativement faibles bien que l'imposition fiscale (Confédération, cantons et communes) participe avec 16 % (1958) au produit social net contre seulement 12 % en 1938⁷.

Puisque la politique conjoncturelle exige une variation des dépenses et des recettes, on s'est souvent demandé jusqu'à quel degré l'Etat pouvait augmenter l'ensemble de la charge fiscale sans provoquer un sérieux déséquilibre économique. Etzel⁸, le ministre des finances de la République fédérale allemande a déclaré que l'ultime limite serait atteinte lorsque 40 % du produit social net seraient écrémés par les pouvoirs publics. Bien qu'il s'agisse ici d'une estimation très approximative, il est intéressant de connaître l'ordre de grandeur de ce qui est considéré comme le plafond fiscal. En Suisse donc il existerait encore une marge considérable pour la lutte contre une surexpansion économique par le moyen d'une augmentation de l'imposition fiscale.

En théorie, l'ancien point de vue de la politique financière et budgétaire, — selon lequel il est recommandable que les recettes et les dépenses s'équilibrent pour chaque période comptable — a cédé le pas à la conception que

7) Der Steuerbatzen, Nr. 7, November 1960.

8) Finanz Revue, Die Quellen der Geldentwertung, Nr. 29, 20. 7. 1960; NZZ, Nr. 1122, 3. 4. 1960.

l'équilibre d'un budget public est nécessaire uniquement durant un certain laps de temps correspondant, de préférence, à un cycle conjoncturel. En conséquence, l'Etat doit s'employer à obtenir des bonis aussi élevés que possible pendant la phase d'expansion pour s'endetter au cours d'une période de dépression, sans nuire à son crédit.

L'ampleur des excédents de budget pendant la prospérité dépendent principalement de l'ampleur et de la durée de l'expansion économique, de l'augmentation des dépenses ordinaires et finalement d'une conception bien déterminée sur la politique des finances⁹.

Pour des raisons sociales, on doit en effet compter avec un accroissement considérable des dépenses ordinaires. Par conséquent, l'amortissement des dettes publiques s'avérera toujours très difficile même si l'ampleur des deux cycles consécutifs est à peu près égal. Vu les tâches grandissantes de la Confédération, il paraît peu probable que les nombreuses subventions soient sensiblement réduites à l'avenir. De même, les œuvres sociales de la Confédération, l'AVS et l'assurance-invalidité en particulier, exigeront également des moyens financiers plus élevés. Les dépenses militaires dans l'ordre de 1,2 milliards de francs par an sont fixées d'avance et ne répondent non plus aux exigences conjoncturelles.

Plus une période de prospérité se prolonge, plus il devient difficile à l'Etat d'ajourner ses dépenses qui s'imposent d'une manière d'autant plus urgente que l'économie en développement exige des adaptations fondamentales des services publics. D'autre part, pendant une période de dépression, il est difficile d'établir le montant d'une dette publique que l'Etat peut contracter sans compromettre l'économie nationale.

En Suisse, la dette fédérale a varié entre 20 et 60 % du revenu national. De 1946, où la dette publique accusait après les années de guerre un niveau record de 8,48 milliards de francs, elle a été ramenée à 5,96 milliards en 1960, ce qui est légèrement en-dessous du 20 % du revenu national.

Considérant l'ensemble de l'économie, on reconnaît qu'une dette publique inchangée ou même légèrement accrue ne constitue pas une charge pour une économie nationale.

Il est évident que les dettes supercycliques doivent être couvertes par des crédits à long terme. Mais on ignore encore s'il est préférable que l'endettement cyclique proprement dit soit couvert par des emprunts à long terme ou à moyen terme auprès du public ou des banques privées, ou si un endettement auprès de la Banque d'émission est préférable. A cet égard, il y a surtout trois critères qui comptent : l'effet conjoncturel, la situation sur le marché d'argent et le coût des intérêts¹. Du point de vue de la conjoncture,

9) Böhler: Konjunkturpolitische Gesichtspunkte in der Finanz- und Steuerpolitik, p. 36.

1) Böhler: op. cit., p. 31.

un crédit de la Banque d'émission serait préférable, car il est difficile de contracter un emprunt pendant une période de dépression et l'on n'est pas sûr de mobiliser de l'argent qui n'aurait sinon pas servi à l'économie privée.

Ensuite, pendant la phase d'expansion, lorsqu'il s'agit d'amortir les dettes, le remboursement des crédits à la Banque centrale présente un autre avantage important. Le remboursement des emprunts publics incite les particuliers à réinvestir immédiatement leurs capitaux dans l'économie privée, ce qui accentue la tendance déjà accrue aux investissements. Donc, si le moment de l'amortissement des emprunts n'est pas soigneusement choisi, le boom, au lieu d'être freiné est alimenté derechef, de sorte que l'économie est emportée par une phase de surexpansion.

En revanche, le remboursement des crédits à la Banque d'émission permet à celle-ci, en tant que directrice responsable de la politique monétaire, d'exercer une influence déflationniste en paralysant le pouvoir d'achat dans la mesure désirée. Cependant, en Suisse, semblable politique de l'endettement public était jusqu'à présent contraire aux principes du fisc et à l'attitude traditionnelle de la Banque nationale à l'égard des besoins de fonds de la Confédération².

En tous cas, il est évident que les possibilités de la Banque d'émission d'un pays à libre monnaie sont infiniment plus limitées que celles des pays qui dirigent leurs monnaies et qui contrôlent les prix et les salaires³.

Pour la Suisse, il s'agira donc de combiner les deux méthodes de financement pour réunir les fonds nécessaires à la politique conjoncturelle.

Toutefois, en ce qui concerne l'amortissement des emprunts, il convient de souligner que l'effet lénitif sur une expansion trop poussée se réalise uniquement lorsque les excédents de budget, au lieu d'être remboursés aux particuliers qui les réintroduiraient dans le circuit monétaire, sont stérilisés.

Or, la stérilisation des moyens financiers signifie pour l'Etat des pertes d'intérêt ce qui entraîne invariablement des critiques sévères sur le plan politique, bien que l'Etat doive précisément poursuivre d'autres buts que ceux de la rentabilité. Une perte d'intérêt en raison d'une stérilisation de moyens financiers est le prix tout à fait raisonnable d'une stabilisation économique. Cependant, une chose est claire : les principes de la politique compensatoire des pouvoirs publics ne peuvent pas être appliqués d'une manière schématique ; ils exigent sans cesse des adaptations à l'évolution économique et aux réactions humaines, parce que les phénomènes des fluctuations économiques sont loin d'être identiques et ne se suivent pas à une cadence déterminée.

2) Staubli: Les possibilités d'une autonomie nationale dans la politique conjoncturelle, p. 66.

3) Böhler: op. cit., p. 32.

Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral s'est toujours conformé à cette thèse. Pendant l'exercice 1960, la Confédération a stérilisé 400 millions de francs en émettant des rescriptions de la Confédération dont les intérêts ont été pris en charge par la Banque nationale suisse.

Comme nous l'avons déjà relevé, il n'existe aucun article constitutionnel autorisant explicitement la Confédération à poursuivre une politique financière anticyclique, à moins que l'article 42 bis de la Constitution fédérale soit interprété dans ce sens. Cet article est rédigé ainsi : «La Confédération doit amortir le découvert de son bilan. Elle procède à cet amortissement en tenant compte de la situation économique.»

Implicitement, elle peut se baser sur l'article 1^{er} et l'article 2 de la loi fédérale sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail. Les indications succinctes de cette loi sont complétées par les commentaires du rapport intermédiaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 12 juin 1950, sur les mesures propres à créer des possibilités de travail. Les principes de la politique de budget anticyclique qui ont été énoncés dans ce rapport, ont trouvé le consentement de l'Assemblée fédérale. A la suite de quoi, le Conseil fédéral a toujours insisté sur l'établissement d'un budget cyclique, bien que ses bonnes intentions aient souvent échoué. L'amortissement substantiel de la dette publique et la constitution de réserves en phase de prospérité se heurtent à l'attitude du Parlement qui propose de nouvelles dépenses dès qu'un boni apparaît. Lorsque les moyens affluent abondamment, la tentation semble plus grande que la volonté de respecter le but auquel le Parlement avait souscrit : établir l'équilibre des finances pour réaliser une stabilisation de la conjoncture à longue échéance.

D'ores et déjà, il devient clair qu'en réalité la politique financière des pouvoirs publics est un moyen relativement faible pour la stabilisation économique. Toutefois, pour pouvoir mieux évaluer les possibilités et les limites d'un budget cyclique, il convient d'examiner de plus près ces deux points : les impôts et les dépenses.

211.1 *Politique fiscale*

Pour conformer la politique fiscale aux exigences d'un budget anticyclique, il est indispensable de varier les taux d'imposition. En phase de contraction, l'Etat doit réduire les impôts ou tout au moins renoncer à les augmenter. Inversement, lorsque l'économie est en pleine expansion, l'Etat doit augmenter les taux d'imposition pour atténuer le pouvoir d'achat excédentaire, si bien que les forces inflationnistes n'aboutissent pas à une surexpansion déséquilibrée.

Or, l'expérience a prouvé que les possibilités de modifier les charges fiscales au gré de la politique conjoncturelle sont relativement faibles. Il y a

plusieurs raisons à cela. D'abord, il convient de relever que les impôts servent à d'autres buts qu'à la stabilisation économique. Ils sont perçus en première ligne pour couvrir les dépenses de l'Etat. Les méthodes de perception soulèvent principalement des problèmes d'ordre juridique et d'équité sociale. De nature, les impôts sont d'un caractère fixe, contraire à des modifications fréquentes. La signification économique de l'imposition fiscale revêt un rang secondaire, et on aurait tort de vouloir renverser cet état de choses.

Ensuite, pour le cas particulier de la Suisse, c'est la structure fédérative de l'Etat qui s'oppose à une rapide généralisation d'un nouveau principe d'imposition. Puisque c'est par un acte politique que les impôts sont fixés par les parlements ou par le peuple, les décisions mûrissent beaucoup trop lentement pour tenir compte des impératifs ressortissants d'une politique anticyclique. Les pouvoirs publics devraient adapter les lois fiscales selon les fluctuations économiques. De surcroît, les impôts sont perçus sur les revenus de l'année ou des deux années précédant le moment où les contribuables s'acquittent de leurs dettes fiscales. De cette manière le revenu disponible des contribuables correspond rarement à la situation conjoncturelle actuelle.

Malgré ces nombreux inconvénients, les aspects économiques de l'imposition fiscale ne doivent pas être négligés. En particulier, les possibilités d'une politique conjoncturelle se présentent lors de l'harmonisation des mesures administratives et des dispositions d'exécution aux lois fiscales. Il s'agira alors pour les pouvoirs publics d'interpréter les amortissements, la modernisation, l'évolution des stocks, les réserves, les frais généraux, les frais de recherches scientifiques et les bénéfices des entreprises d'une manière souple et adaptée aux changements de la situation économique. Dans ce sens, on trouverait certainement de nombreuses solutions appropriées sans provoquer une insécurité judiciaire. Mais on sait combien il est difficile d'assouplir les strictes convictions des agents du fisc.

L'importance économique des impôts augmente encore dans la mesure où ils drainent une part grandissante du revenu national. Lorsque les taux d'imposition sont élevés, la première réaction des entrepreneurs, par exemple, sera d'éviter les impôts. Borkowsky⁴ écrit à ce sujet : «Richtig ist zunächst, dass die Gewinnsteuern die für die Entschlüsse der Unternehmer massgebenden Kostenverhältnisse wesentlich beeinflussen, und zwar um so mehr, je höher die prozentualen Gewinnsteuersätze sind und was praktisch sehr wichtig ist, je steiler die Progression verläuft.» De ce fait, les entrepreneurs sont tentés d'augmenter l'ensemble de leurs frais pour diminuer les impôts sur leurs bénéfices. Les exemples qu'on relate de l'Allemagne occidentale, où les

4) Borkowsky, R.: Die Ausgestaltung der Unternehmungsbesteuerung zu einem Mittel der Konjunkturpolitik, dans *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, 87^e année, 1951, p. 126.

fournisseurs reçoivent leurs clients comme des princes, sont très éloquents à ce sujet. De cette manière, une large part des frais supplémentaires inutiles sont alimentés indirectement par le fisc ce qui est évidemment contraire aux principes conjoncturels⁵.

De surcroît, sitôt que les impôts sont élevés au-dessus d'un certain niveau, ils paralysent l'initiative privée. Cela est vrai surtout pour les impôts prélevés sur le bénéfice. Afin que l'entrepreneur fasse preuve de l'initiative qui lui incombe dans une économie de libre marché, il faut que son bénéfice renferme les intérêts de son capital investi, une équitable rémunération de son travail, des réserves pour l'expansion de son appareil de production et une prime de risque⁶. La prime de risque est pour l'entrepreneur le bénéfice proprement dit. Elle doit être d'autant plus grande que les risques sont nombreux et redoutables. Si les entrepreneurs sont privés de ces rémunérations légitimes par le fisc, leurs activités seront paralysées et l'économie tend au collectivisme. Les exemples qu'ont donné de nombreux pays ne laissent aucun doute à ce sujet.

Donc, non seulement des limites légales mais aussi des limites économiques s'opposent à un libre changement des taux d'imposition. Cela est vrai tout spécialement pour les impôts indirects. En effet, dans une phase de surexpansion, les producteurs ont la possibilité de reporter la charge fiscale sur les consommateurs, de sorte que les mouvements inflationnistes sont plutôt activés que freinés lorsque les taux d'imposition sont élevés.

Les impôts sur le chiffre d'affaires et les charges sociales sur les salaires, en particulier, sont considérés par les entreprises comme des frais généraux. Par conséquent, les entrepreneurs essayent de les reporter sur les prix durant une hausse. Lors d'une baisse par contre, ils s'efforcent de les éviter par une réduction du nombre de leurs ouvriers et par une diminution de la production. Evidemment, un tel comportement compromet le but de la politique conjoncturelle : il accentue l'expansion aussi bien que la contraction de la conjoncture.

La concurrence internationale qui empêcherait une élévation du niveau des prix n'est généralement pas très efficace, car la conjoncture à l'étranger est souvent encore plus prononcée qu'en Suisse.

Toutefois, du point de vue conjoncturel, les impôts sur le chiffre d'affaires représentent un avantage sérieux : Les bonis varient automatiquement et rapidement selon le cours de la conjoncture. Mais une modification des taux de cette imposition paraît quand même peu utile, au cas où l'on ne parviendrait pas à arrêter les répercussions fiscales.

5) Müller, W.: Über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft, dans *Industrielle Organisation*, 20. Jg., 1951, p. 188.

6) Böhlér: op. cit., p. 9.

En Grande Bretagne, le Chancelier de l'Echiquier, Selwyn Lloyd, a demandé, dans le cadre de son projet de budget pour 1961—1962, des pouvoirs spéciaux pour modifier les taux des taxes indirectes selon l'évolution de la conjoncture⁷. Ces pouvoirs impliqueraient soit une augmentation, soit un abaissement des taxes indirectes sur les marchandises de 10 % au maximum. Une seconde innovation que le Chancelier se réserve d'imposer, par décret également, c'est une taxe particulière de 4 shillings par semaine pour chaque ouvrier employé à la charge des entreprises. Cela pour engager les producteurs à moderniser leur mode d'exploitation, par exemple à l'aide de l'automation, et à utiliser plus rationnellement la main-d'œuvre.

Pourtant, une simple manipulation des leviers techniques de l'imposition fiscale ne suffira guère à garantir la stabilité économique, si l'on ne parvient pas à boucler toutes les soupapes d'échappement.

En Suisse, l'impôt sur le chiffre d'affaires a rapporté, en 1960, un boni de 662,8 millions de francs, soit le 41 % de tous les impôts. De cette somme 280 millions environ concernent les consommateurs privés, 300 millions les producteurs et 80 millions la consommation publique (Confédération, cantons et communes)⁸. Les contribuables, ayant un revenu allant jusqu'à 10.000 francs par an, payent environ 0,72 % pour l'impôt sur le chiffre d'affaires⁸. Pour les revenus supérieurs, les chiffres de pourcentage se présentent ainsi⁸ :

10.000 à 12.000 frs.	0,75 %
12.000 à 14.000 frs.	0,81 %
14.000 à 19.000 frs.	0,83 %

Or, on constate que l'impôt sur le chiffre d'affaires est un impôt progressif ce qui paraît équitable du point de vue social.

Etant donné que le taux d'imposition de 3,6 % est relativement bas, il serait certainement bon de l'augmenter en phase de surexpansion jusqu'à une concurrence de 10 % environ. Il faudrait que cette opération soit accompagnée d'une stérilisation des moyens qui en découlent et que les revendications de salaire des ouvriers soient strictement refusées. Pour la perception d'un tel «impôt conjoncturel», on devrait munir le Conseil fédéral des attributions nécessaires, afin qu'il puisse agir rapidement selon le mouvement de la conjoncture. Cela signifierait des fluctuations de prix assez considérables auxquelles le public devrait s'habituer. Quoiqu'il soit souhaitable que l'édifice des prix devienne moins rigide et que l'économie soit exposée à une concurrence plus active en temps de haute conjoncture, il est inévitable que les problèmes de stocks et de la fixation verticale des prix — dont les incon-

7) Die Weltwoche, Nr. 1433, 28. 4. 1961.

8) Schweizerische Volksbank: Wer trägt die Umsatzsteuer, dans Splitter, Nr. 2, Februar 1961.

vénients pourraient alors être attribués aux décisions du Conseil fédéral — provoqueraient des conflits politiques. Enfin, les mesures conjoncturelles sur le plan de l'imposition fiscale seraient abolies d'une façon ou d'une autre dans un autre domaine de l'économie.

En phase de dépression, un allègement des impôts sur la consommation serait indiqué, bien que les effets secondaires sur le volume des investissements demeurent imprévisibles. En tous cas, on ne pourrait pas compter avec une hausse immédiate de la conjoncture, car la plus grande partie du pouvoir d'achat additionnel s'écoulerait d'abord faiblement. A la longue pourtant, l'économie ne tarderait pas de reprendre son élan. Du point de vue politique, les allègements d'impôts s'effectuent plus facilement que les augmentations.

La modification des impôts directs sur les revenus et la fortune des particuliers affectent surtout la formation du capital. En particulier, une progression plus ou moins forte réduit ou augmente l'épargne. Mais les limites dans lesquelles elle peut varier sont en réalité très étroites, et le système d'imposition est devenu si «perfectionné», voire compliqué, qu'il est pour ainsi dire impossible d'y introduire encore des éléments pour la stabilisation conjoncturelle. De plus, le laps de temps entre le moment de la déclaration d'impôt et le moment où les impôts sont versés dans la caisse d'Etat, est si grand que les autorités n'auraient jamais la possibilité de prendre des mesures assez rapides et appropriées à la situation économique actuelle. D'ailleurs, en Suisse, la plupart des impôts directs sont perçus par les cantons et les communes qui poursuivent leur propre politique fiscale.

L'adaptation des péages à la situation conjoncturelle constituerait, du point de vue économique, un excellent moyen de stabilisation économique, car il permettrait de varier les taux d'une manière sélective. Mais puisque les péages sont l'objet de traités ce commerce avec l'étranger conclus pour une certaine durée, et que les droits sur le commerce extérieur soulèvent des questions politiques très délicates, la politique conjoncturelle ne peut pas s'en servir. Dans son rapport intermédiaire du 12 juin 1950, le Conseil fédéral n'a pas manqué de relever les nombreuses difficultés qui s'opposeraient à de telles mesures conjoncturelles⁹.

211.11 *Rapports entre l'imposition fiscale et les investissements*

L'idée d'amorcer l'élan de la conjoncture repose, nous l'avons déjà mentionné, sur l'effet appelé multiplicateur et sur le principe d'accélération. Nous avons également souligné l'interdépendance entre le volume des investisse-

9) Rapport intermédiaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 12 juin 1950, sur les mesures propres à créer des possibilités de travail, p. 25 s.

ments et le volume de la consommation. Souvent, l'on hésite entre les interventions qui visent la stabilisation de la consommation et celles qui visent la stabilisation des investissements. Les premières, comparables à des coups de pouce, permettent une application en doses plus contrôlables mais moins efficaces, tandis que les secondes, comparables à des coups de marteau, sont plus fortes mais leurs effets, surtout secondaires, ne peuvent guère être appréciés avec certitude.

Du point de vue psychologique, on a proposé en premier lieu de faire appel au sentiment de responsabilité des entrepreneurs pour prévenir les variations extrêmes des investissements privés et les surinvestissements en particulier qui s'avèrent tellement néfastes pendant le boom et la crise qui le suit¹.

Pour obtenir une meilleure optique de la situation sur les marchés, un service public d'observation conjoncturelle devrait indiquer aux investisseurs les industries dont les capacités de production sont vraiment trop grandes par rapport à la demande existante et anticipée. Bien qu'il soit souhaitable que les pouvoirs publics fournissent à l'industrie privée des informations bien fondées, nous nous méfions un peu de l'importance qu'on cherche à attribuer à une collaboration directe entre les autorités et les entrepreneurs aux fins d'une politique conjoncturelle. Si les pouvoirs publics parvenaient à provoquer une discussion sérieuse parmi les entrepreneurs sur les problèmes conjoncturels, il y aurait déjà un gros progrès.

«Les mesures pratiques de la stabilisation des investissements reposent sur la reconnaissance du fait que le volume de profits escomptés détermine le volume des investissements privés ; dans ses analyses statistiques, Tinbergen², a montré que la réalité correspond à cette déduction logique»³.

L'instrument de stabilisation du volume d'investissements est recherché avec prédilection dans l'influence exercée sur les bénéfices industriels. Il est vrai que toute hausse ou baisse du taux de semblable impôt, effectué au bon moment, contribue à stabiliser les profits, notamment lorsque le système fiscal prévoit une progression sensible. Si une telle intervention entrave l'autofinancement des entreprises, son succès sera encore plus grand. Mais la critique générale qu'on doit apporter à chaque modification des taux d'imposition est aussi valable pour ce cas spécial.

Par contre, l'exemption d'impôts sur les nouveaux investissements peut, en phase de dépression, inciter les entrepreneurs à moderniser ou à remplacer leur outillage. Bien qu'à la longue, ils devront payer des impôts plus grands pendant la prospérité, — il n'y aura alors plus lieu de faire des amortisse-

1) Staubli: op. cit., p. 76.

2) Tinbergen: *Vérification statistique des théories des cycles économiques*, Société des Nations, Genève 1939.

3) Staubli: op. cit., p. 76.

ments — la prudence commerciale pousse les entrepreneurs à effectuer des amortissements d'un seul coup⁴. Cela est vrai également pour les impôts sur les stocks et sur tous les autres postes à l'actif qui sont évalués en-dessous de leur valeur effective.

211.12 *Constitution de réserves de crise*

Vu le rapport existant entre l'imposition fiscale et les investissements ; vu l'accumulation systématique de réserves liquides par les entrepreneurs, qui est vraisemblablement un des meilleurs moyens pour soutenir une stabilisation économique, on a recherché en Suisse une solution fiscale originale qui a suscité un vif intérêt à l'étranger également.

Tout comme les individus, les entreprises ont tendance à grandir et à se faire une place au soleil. En poursuivant ce but, elles s'efforcent en premier lieu de consolider leur situation financière pour pouvoir absorber au moins les légères fluctuations du volume de leurs ventes. De surcroît, les entreprises dont les titres sont cotés en Bourse ont intérêt à stabiliser les cours de leurs papiers en distribuant des dividendes inchangées et en enregistrant une évolution constante.

En principe, la volonté des entrepreneurs d'accumuler des réserves en période de bonne conjoncture n'est donc pas contestée. Cependant, le fisc contrecarre ces bonnes intentions en élevant les taux d'imposition pendant la prospérité, de sorte que les entrepreneurs essayent d'éviter les impôts et surtout leur progression en multipliant les frais généraux et les investissements, bien qu'il soit possible de renvoyer certaines acquisitions ou autres dépenses non urgentes à une époque de baisse. Un tel comportement est évidemment contraire aux exigences d'une politique anticyclique, parce qu'il accentue la surexpansion en créant une demande accrue. Pour éviter cette réaction des entrepreneurs, les autorités fiscales s'efforcent de trouver des moyens appropriés à cette situation paradoxale.

En Suisse, on a cherché une solution dans la constitution de réserves de crise avec privilège fiscal. Chaque entreprise est libre de former des réserves pour la création d'occasions de travail en phase de dépression. Les impôts qui sont prélevés sur ces réserves pendant la période de prospérité seront remboursés en cas de crise à un moment choisi par le Conseil fédéral. Le développement qu'a pris cette innovation fiscale qui se base sur la loi fédérale du 3 octobre 1951, a montré qu'elle répond à un esprit favorable des entrepreneurs conscients de l'utilité de se prémunir contre les fluctuations économiques.

4) Böhler: Konjunkturpolitische Gesichtspunkte in der Finanz- und Steuerpolitik, p. 16.

Jusqu'à la fin de l'année 1960, les réserves de crise ont atteint un montant de 480 millions de francs⁵. A cette somme, il faut ajouter les futures bonifications fiscales de la Confédération, des cantons et des communes, de l'ordre de 160 millions qui seront versées en phase de dépression. Par cette rétrocession, les pouvoirs publics sont obligés de se conformer dans une certaine mesure aux exigences d'une politique anticyclique à long terme.

A fin 1960, 1250 entreprises environ avaient constitué de telles réserves de crise. Par rapport au nombre total des exploitations assujetties à la loi sur les fabriques, soit 12.645 en 1958, le nombre des entreprises accumulant des réserves paraît cependant plutôt faible pour l'économie nationale suisse. D'autre part, ce sont avant tout les industries les plus sensibles aux fluctuations économiques (l'horlogerie, l'industrie de machines et l'industrie textile) qui acceptèrent cette idée de réserves. Bien qu'il ne soit pas possible d'aboutir dès maintenant à des conclusions définitives au sujet de l'efficacité de ces réserves pour éviter un grave chômage, il y a pourtant lieu de soulever d'ores et déjà quelques considérations critiques ayant trait aux dispositions particulières de la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée.

Tout d'abord il serait préférable que les réserves soient entièrement retirées du pouvoir de disposition des entreprises et accumulées sur un compte bloqué auprès de la Banque nationale. La disposition légale de l'article 4 de la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise, selon laquelle le 60 % seulement des réserves doit être placé en bons de trésor de l'Etat, est insuffisante vu le but à atteindre. Elle fausse en effet l'image et cause des frais d'administration intutiles⁶.

De plus, l'effet restrictif des réserves est considérablement affaibli par la possibilité des entreprises de liquider leurs fonds en sollicitant un prêt lombard ou en dénonçant les bons de dépôt avant l'échéance. De cette manière, il pourrait arriver que l'ancien volume d'argent soit rétabli et les réserves épuisées au moment où elles seraient requises en phase de dépression⁷.

D'ailleurs, il serait souhaitable qu'un plus grand nombre d'entreprises participe aux souscriptions. La loi fédérale est conçue dans un sens trop libéral. Comme la participation est absolument facultative, les entrepreneurs qui, en temps de haute conjoncture prolongée, ne croient plus à l'éventualité d'une véritable dépression, seront tentés de négliger l'importante des réserves de crise. Les petites entreprises surtout procéderont à la liquidation de leurs réserves. Or, ce sont précisément les moyennes et petites entreprises qui devraient s'assurer contre les écueils des fluctuations économiques,

5) Der Bund, Nr. 489, 15. II. 1960.

6) Hefti: Die Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft, p. 59.

7) Hefti: op. cit., p. 62.

les grandes ayant d'emblée davantage de ressources. Hefti⁸ a calculé que les deux tiers des entreprises qui n'ont pas encore souscrits, élèveraient — avec la mise minimale de mille francs — les fonds de réserves de 370 millions environ.

L'article premier de la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise qui subordonne l'octroi de la bonification fiscale à la condition que les moyens soient utilisés «en période de chômage» seulement, a, ces dernières années, suscité mainte critique qui reflète la relativité de toute appréciation conjoncturelle. Le délégué aux possibilités de travail a également soulevé la question d'une révision éventuelle des dispositions légales régissant les réserves de crise⁹.

Il est évident que le terme «en période de chômage» est loin d'être précis et l'on comprend que les industriels se demandent si les réserves de crise pourront un jour rendre aux entreprises les services qu'elles en attendent. Incontestablement, cette incertitude diminue peu à peu l'intérêt à maintenir les réserves actuelles et à en constituer de nouvelles. Mais le fait de savoir s'il faut ou non réviser les dispositions légales au sujet de la bonification fiscale, pose une autre question.

Quelle que soit la mesure conjoncturelle envisagée, il sera toujours difficile de déterminer le moment approprié où il faudrait l'appliquer. Il n'y a pas de baromètre conjoncturel absolument sûr. Si l'on se base sur le degré de chômage, c'est parce que cet indice est l'un des plus frappants pour le cours de la conjoncture en phase de dépression. Il est évidemment impossible de fixer dans une loi le degré exact du chômage qui serait encore compatible par exemple avec la notion du plein emploi, parce que cette notion n'est guère plus précise. Or, il est normal que le choix du moment où il faudra appliquer une certaine mesure conjoncturelle soit réservé à l'autorité qui s'occupe de la politique conjoncturelle et sait apprécier les situations économiques concrètes.

Pour motiver une révision des dispositions légales respectives, c'est-à-dire pour faciliter la bonification fiscale, on a souvent relevé que l'expérience des années récentes a montré que les difficultés économiques auxquelles se heurtent certaines branches, ne se traduisent plus par un notable accroissement du nombre des chômeurs. L'exemple de la récession qui a frappé l'industrie textile et l'industrie horlogère en 1958 devrait soutenir cette thèse.

Le délégué¹ a expliqué très clairement le phénomène d'une dépression partielle sans chômage en ces termes : «Ce secteur (l'industrie textile) occupant une nombreuse main-d'œuvre étrangère, les entreprises affectées par la régression des commandes se sont bornées à résilier les rapports de

8) Hefti: op. cit., p. 127.

9) Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique, Cahier, No 4, 15^{me} année, décembre 1959, p. 108 ss.

1) Le délégué aux possibilités de travail: op. cit., p. 109.

service des étrangers au bénéfice d'un permis de séjour provisoire; d'autre part un certain nombre de femmes mariées et d'ouvriers pensionnés, réengagés temporairement lorsque les entreprises travaillaient à plein rendement, abandonnèrent leur activité sans toutefois s'annoncer comme chômeurs aux offices du travail. Les entreprises textiles se gardèrent bien, en revanche, de licencier leur personnel suisse attitré ou de ne l'occuper qu'à temps partiel; elles n'ignoraient pas en effet que les ouvriers victimes de telles mesures chercheraient un emploi dans d'autres branches mieux occupées et seraient irrémédiablement perdus pour l'industrie textile. Beaucoup de firmes préférèrent, au prix de lourds sacrifices financiers, produire pour les stocks à seule fin de n'être pas privées de la main-d'œuvre indispensable lors de la reprise des affaires.» De ces circonstances, le délégué a tiré la conclusion, «... qu'une interprétation raisonnable et logique de l'article premier autorise à considérer comme remplie la condition à laquelle est liée la libération de réserves de crise si l'on se trouve en présence d'une nette insuffisance de commandes qui, normalement, devrait se traduire par un chômage effectif.» Le délégué continue: «Si ce point de vue prêtait à contestation, le délégué pense qu'il devrait alors faire compléter l'article premier en conséquence par la voie d'une révision légale; il lui paraît en effet que les entreprises qui, même en période de contraction de commandes, cherchent à conserver si possible tout leur personnel, méritent d'être soutenues; leur refuser la libération des réserves qu'elles affecteraient au financement d'une pareille mesure sous prétexte qu'elles n'enregistrent pas de chômage effectif, équivaldrait en quelque sorte à une sanction inconciliable avec les principes qui doivent régir une politique visant à combattre les crises et à procurer du travail»². Or, décidément cette opinion ne nous semble nullement justifiée.

Relevons d'abord qu'il s'agit, dans tous ces cas, de bonifications fiscales seulement, puisque les entreprises ont de toute façon la faculté de disposer des réserves qu'elles ont accumulées. D'ailleurs l'article 5, 1^{er} alinéa, où il est dit que la libération de réserves de crise peut aussi intervenir exceptionnellement au profit d'une seule entreprise, permettra toujours de tenir compte de cas spéciaux.

Mais la question de savoir s'il s'agit des bonifications fiscales seules ou des fonds de réserves ne change rien au principe de la loi qui veut que la dissolution de réserves s'effectue en période de chômage seulement. La loi fut promulguée pour combattre en première ligne la plus grave des menaces d'une dépression: le chômage. Le législateur ne se proposa nullement de constituer un instrument conjoncturel permettant une stabilisation économique telle que même les récessions légères et partielles soient exclues. Il y a en effet des différences graduelles considérables.

2) Le délégué aux possibilités de travail: op. cit., p. 109.

Une interprétation plus large des dispositions légales sur la libération des réserves de crise et les avantages fiscaux y afférents implique tacitement la possibilité de stabiliser l'économie à n'importe quel point, ce qui est encore nullement confirmé ni par la théorie ni par la pratique.

Mais l'interprétation extensive de la loi impliquerait aussi qu'on abandonne le chômage en tant que critère d'intervention pour le remplacer par exemple par le degré d'exploitation de l'appareil de production ou par le volume des commandes en carnet. Le délégué qui soutient une application un peu moins restrictive de la loi a déclaré dans une conférence : «Meine persönliche Ansicht geht dahin, dass der Passus „in Zeiten von Arbeitslosigkeit“ ... so interpretiert werden sollte, dass ... eine mangelnde Ausnützung des Produktionsapparates zur Anwendung der bereitgestellten Mittel ... berechtige ...»³. A un autre endroit il a déclaré : «Si l'on reconnaissait ... que la conjonction de difficultés de nature conjoncturelle et structurelle ... suffit à motiver la libération de réserves de crise, il conviendrait aussi d'interpréter de manière un peu moins restrictive que jusqu'ici l'expression «à titre exceptionnel» que l'on trouve à l'article 5, 1^{er} alinéa, de la loi ; au cas où l'on ne s'y résoudrait pas, il faudrait alors substituer à cette notion un terme plus approprié en recourant à une révision légale»⁴. Il est clair que pareille conception porterait préjudice à l'obligation des entreprises de s'adapter aux modifications du marché. Le critère d'une «conjonction de difficultés de nature conjoncturelle et structurelle» n'est en rien plus précis que le terme «en période de chômage», ou le terme «à titre exceptionnel».

Surtout en phase de surexpansion, il nous semble néfaste de favoriser certaines branches industrielles qui souffrent d'une régression de commandes sans qu'elle soit accompagnée d'un chômage effectif. Il est incontestable qu'une intervention prématurée en faveur d'une récession qui ne se traduit pas par un accroissement du nombre des chômeurs équivaut à une alimentation artificielle des forces inflationnistes qui règnent dans les autres secteurs économiques. Lorsqu'on encourage les entreprises en perte de vitesse à retenir leur personnel et à produire pour les stocks, on empêche le reclassement de la main-d'œuvre dans les branches florissantes. En phase de dépression, ces adaptations manquées seront quand même inévitables, mais elles seront alors beaucoup plus graves. D'ailleurs, l'utilisation des forces productives au mauvais endroit signifie une perte pour l'ensemble de l'économie nationale. Au lieu de contribuer à la production de biens fortement demandés, une partie de la main-d'œuvre est occupée à la production de denrées qui ne trouvent pas de débouchés.

L'argument qui relève que la main-d'œuvre licenciée est irrémédiablement perdue n'est pas valable : il est impossible de prévoir la durée des difficultés

3) Der Bund, Nr. 489, 15. II. 1960.

4) Le délégué : op. cit., p. 110.

dites «temporaires» et il incombe aux entrepreneurs d'évaluer quels sacrifices ils veulent assumer et pour combien de temps. Lors de la reprise des affaires, rien n'empêchera les entreprises à participer de nouveau au marché du travail où les forces productives sont distribuées selon le libre jeu de l'offre et de la demande. Toutefois, nous comprenons qu'il serait fâcheux pour les entreprises de ne pas pouvoir répondre immédiatement au moindre accroissement de la demande qui survient. Nous ne voyons pas là une raison suffisante pour abandonner le principe adopté par la loi sur la constitution de réserves de crise.

Par contre, lors d'une crise partielle qui provoque effectivement du chômage, il serait certainement indiqué et compatible avec la loi, que les réserves de crise et les bonifications fiscales y afférentes soient libérées pour endiguer la dépression locale.

Quoique le délégué défende une interprétation plus libérale de la loi sur la constitution des réserves de crise, il est également conscient «de l'impérieuse nécessité d'assurer le maintien de la plus grande part des réserves accumulées en phase de prospérité aux fins de combattre une crise de plus ou moins grande envergure dont il serait téméraire . . . d'écarter l'éventualité une fois pour toutes»⁵.

Malgré les inconvénients que nous avons énoncés au sujet des réserves de crise exemptes d'impôt, il faut admettre que c'est une des meilleures possibilités réalisées jusqu'à maintenant en matière de politique conjoncturelle. L'avantage irréfutable de cet instrument est le fait qu'il est en somme conforme aux règles du marché.

211.13 *Renforcement de la politique d'impôt*

Deux fois en cinq ans, la Confédération a réduit les charges fiscales. Une première fois par l'arrêté fédéral du 21 décembre 1955 ; la seconde, à la suite du nouveau régime financier accepté le 11 mai 1958 par le peuple et les cantons.

Vu l'expansion économique continue au cours de ces dernières années, ces allègements sont intervenus à des moments peu propices à une politique anticyclique. Mais les reproches ne s'adressent pas uniquement à la Confédération. Son comportement est en effet largement déterminé par la Constitution fédérale et par les deux Chambres, ainsi que par le peuple.

Les autres pays, où les parlements et l'exécutif ont la faculté de modifier le régime fiscal plus rapidement, et souvent de manière très sensible, ont un net avantage sur la Suisse. Du point de vue de la politique conjoncturelle,

5) Le délégué : op. cit., p. 110.

il serait sans doute souhaitable que les autorités fédérales aient des attributions plus larges, afin qu'elles puissent adapter la politique d'impôt assez rapidement aux exigences d'une politique anticyclique.

Dans son rapport, la commission d'étude, chargée d'examiner les mesures de politique économique à prendre dans le cadre de la nouvelle réglementation des finances fédérales, a déclaré ⁶ : «Die Verfassung sollte sich darauf beschränken, die Steuerkompetenzen zu umschreiben, ohne allzu enge Grenzen oder gar Steuersätze festzulegen. Denn es wäre ganz unmöglich über eine Verfassungsrevision mit obligatorischem Referendum eine konjunkturpolitisch notwendige Massnahme rechtzeitig in Kraft zu setzen, da dieser Weg mehr als ein Jahr in Anspruch nehmen kann.» Cependant, en observant la pratique des parlements, — très généreux en distribuant les subventions et autres dépenses publiques — ; en considérant les débats politiques qui s'éloignent trop souvent de ce qui semble raisonnable du point de vue économique, on comprend que la confiance en matière de politique conjoncturelle soit ébranlée et que le peuple éprouve bien des scrupules lorsqu'il s'agit de concéder des attributions supplémentaires en vue d'un assouplissement de la politique fiscale. Par contre, si le gouvernement a le sens de ses responsabilités quant aux questions économiques, nous ne voyons pas pourquoi on n'élargirait pas les limites dans lesquelles il aurait toute latitude alors de varier la politique d'impôt selon les requisitions d'une politique conjoncturelle efficace.

211.2 *Politique des dépenses*

Pour la politique de dépenses, les obstacles qui se dressent contre l'établissement d'un budget anticyclique ne sont pas moins nombreux que pour la politique fiscale. Paraît impossible surtout la réduction des dépenses publiques pendant la phase de prospérité en vue d'augmenter les bonis et d'accélérer l'amortissement de la dette publique. D'autre part, l'augmentation des dépenses en phase de contraction est relativement facile ; en fait, tellement facile qu'elle continue pendant la période de prospérité, ce qui équivaut à une application unilatérale du principe du budget cyclique et engendre finalement un accroissement constant de la dette publique.

Böhler ⁷ soulève trois possibilités principales que l'Etat peut envisager pour obtenir un excédent des dépenses publiques :

6) Eidg. Finanz- und Zolldepartement: Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik, Basel 1956, p. 62.

7) Böhler: Konjunkturpolitische Gesichtspunkte in der Finanz- und Steuerpolitik, p. 32.

1. L'augmentation directe des dépenses publiques
2. Allégement d'impôts ou subventions à l'industrie privée
3. L'octroi de crédits à l'étranger ou garantie des crédits privés octroyés à l'étranger.

211.21 *Augmentation directe des dépenses*

L'augmentation directe des dépenses publiques dans le but de créer des occasions de travail additionnelles peut s'effectuer en accomplissant des travaux publics normaux, dont la construction a été reportée autant que possible des périodes de bonne conjoncture à une période de marasme de l'activité économique ; par des commandes publiques qui visent la création du travail au sein de l'économie privée.

Les travaux normaux des pouvoirs publics comprennent surtout les transports, la construction de routes, les constructions urbaines, la construction d'installations publiques, les améliorations foncières et le développement des sources d'énergie.

L'avantage de ces mesures consiste dans le fait, qu'il n'y a généralement pas lieu de douter de leur nécessité absolue puisqu'elles contribuent au renforcement de l'infrastructure du pays. Cependant, les difficultés qui s'opposent à l'échelonnement cyclique sont considérables et se heurtent surtout aux budgets des cantons, des communes et des corporations publiques qui occupent en Suisse une forte position dans le cadre des dépenses publiques.

Tous les deux ans, le délégué aux possibilités de travail, conjointement avec les cantons et les communes, fait le point des travaux publics en cours et des réserves de commandes futures. Ce recensement est précieux : il permet d'apprécier la possibilité de décaler les travaux publics selon les exigences de la politique conjoncturelle.

211.22 *Création d'occasions de travail*

Quant aux commandes pour la création d'occasions de travail proprement dites, elles présentent le redoutable danger que les données économiques soient faussées. Bien que les ouvriers d'une certaine industrie en baisse recevant des commandes publiques puissent garder leur place de travail, le marasme à un degré plus élevé sera malgré tout inévitable si cette industrie ne sait pas s'adapter aux modifications de la demande réelle. Seuls les premiers effets peuvent être appréciés avec un minimum de certitude. Or, ce fait peut induire les pouvoirs publics en erreur et les faire négliger les conséquences secondaires et tertiaires, parfois plus importantes que les effets

primaires. Les commandes publiques pour la création de travail devraient donc être passées aux industries qui offrent la plus grande chance d'un développement favorable. Et si malgré tout de telles industries souffrent de chômage, ce dernier sera relativement minime comparé au nombre d'ouvriers licenciés par les autres branches dont les perspectives d'avenir sont beaucoup moins favorables encore. De ce fait, les effets primaires de l'aide apportée à ces industries qui promettent un essor immédiat ne se traduisent pas par un allègement sensible du chômage général. Pour des raisons politiques cette méthode ne peut être appliquée, et l'aide de l'Etat se portera par conséquent sur les industries qui enregistrent le plus grand nombre de chômeurs.

En plus, il faudra se souvenir que les dépenses faites pour obtenir un accroissement du pouvoir d'achat, font parfois obstacle à la transformation de l'industrie, si bien que l'Etat se voit obligé de répéter les injections de pouvoir d'achat pour maintenir l'emploi. C'est le cas lorsque la demande décroissante provient d'une modification permanente de la structure des besoins de l'homme.

En outre, une large part des dépenses pour la création de travail est utilisé d'abord pour couvrir les frais des matériaux stockés, de sorte que le pouvoir de consommation sous forme de salaires supplémentaires est relative-ment infime.

Le même phénomène se produit avec les travaux de secours qui obligent les ouvriers à changer leur place de travail.

211.221 *Routes nationales*

L'exemple de la construction des routes nationales montre clairement à quelles difficultés se heurte l'échelonnement cyclique des dépenses publiques.

Pendant la période de prospérité continue des années récentes les subventions fédérales pour transports et communications, au lieu de diminuer, ont augmenté et ont passé de 18,7 millions de francs en 1946 au niveau record de 140,6 millions de francs en 1960. Les subventions routières se montèrent à 86,4 millions de francs.

Durant la même période, les recettes des droits sur les carburants ont augmenté de 39,3 millions à 312,6 millions de francs. Ces chiffres reflètent l'accroissement spectaculaire du nombre des véhicules qui circulent sur les routes suisses. Le trafic routier est devenu tellement intense que la construction de routes nationales s'avère urgente et ne se laisse plus ajourner à une période d'affaiblissement de la conjoncture.

Par la votation populaire du 6 juillet 1958, le peuple et les cantons ont accepté, à une très forte majorité, le contreprojet de l'Assemblée fédérale à l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier suisse. La Constitution fédérale fut ainsi complétée par les articles 36 bis, 36 ter et 37.

Ces nouveaux articles confient à la Confédération le soin d'assurer, par voie législative, l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales. Par la suite, l'Assemblée fédérale a promulgué une loi fédérale sur les routes nationales qui entra en vigueur le 21 juin 1960.

En vertu de l'article 11 de cette loi, il appartient au Conseil fédéral de fixer le programme de construction. L'achèvement total du réseau fixé par l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 21 juin 1960 prévoit la construction de 1750 km de routes nationales suisses. Le Conseil fédéral pense qu'il sera possible d'achever ce programme en 1978/79.

Evidemment, la réalisation de ce projet de construction, le plus grand que la Confédération ait jamais entrepris, cause des frais considérables qui soulèvent l'importante question du financement.

Dans son message du 19 juillet 1960, le Conseil fédéral a estimé à 5,7 milliards de francs les frais de construction de l'ensemble du réseau des routes nationales en soulignant que cette somme ne tenait pas compte d'une augmentation ultérieure des prix. La participation de la Confédération aux frais de construction des routes nationales est réglée par l'article 36 bis, 4^e alinéa, article 36 ter, de la Constitution et par l'article 3 de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières et fixant la répartition des 24 % des bonis de l'impôt sur les carburants réservés à la construction des routes.

Eu égard à cette réglementation, la Confédération devrait contribuer par 4413 millions de francs aux frais de construction du réseau des routes nationales.

Pour obtenir cette somme, il y avait en principe deux possibilités : le financement par emprunt ou le financement par une taxe supplémentaire à prélever sur les carburants.

Vu la prospérité continue de l'après-guerre et le nouvel essor économique engendrant depuis 1959 une surexpansion indésirable, le financement par emprunt paraissait d'emblée exclu si l'on voulait respecter les principes d'un budget anticyclique. En effet, un nouvel endettement de la Confédération augmenterait encore les fâcheuses tensions inflationnistes déjà très fortes et le Conseil fédéral était certainement en droit de déclarer dans son message⁸ : « Dans les conditions actuelles, les exigences d'une sage politique (conjoncturelle) s'opposent à ce que la construction des routes provoque un excédent massif de dépenses dans les comptes de la Confédération. » En invoquant aussi l'article 42 bis de la Constitution fédérale (qui oblige la Confédération à amortir le découvert de son bilan en tenant compte de la situation économi-

8) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la perception d'une taxe supplémentaire sur le produit des droits d'entrée sur les carburants, destiné à financer la construction des routes nationales, du 19 juillet 1960, p. 18.

que), le Conseil fédéral a jugé utile de proposer une taxe supplémentaire sur les carburants pour financer les frais des routes nationales.

L'article 36 ter, 2^e alinéa, de la Constitution prévoit que si les ressources disponibles ne suffisent pas à couvrir la participation de la Confédération aux frais des routes nationales, l'Assemblée fédérale peut décider dans quelle mesure les déficits des plans de financement doivent être couverts soit par le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs soit par les ressources générales de la Confédération. Juridiquement, le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les carburants est sur le même pied que les ressources générales de la Confédération. Mais on comprend que le Conseil fédéral, soucieux des multiples appels qui sont faits et qui seront faits encore aux finances de la Confédération, ait strictement refusé de recourir aux ressources générales de la Confédération pour financer la construction des routes nationales⁹. Par conséquent, le Conseil fédéral a proposé de prélever une taxe supplémentaire sur les carburants. Pour fixer la hauteur de la taxe, il s'est inspiré de l'idée que l'œuvre devrait en principe être amortie au moment où elle serait terminée, c'est-à-dire à fin 1978 ou 1979, et que l'endettement causé par les travaux ne devrait pas excéder 1,2 milliards de francs.

Sur cette base et eu égard à une estimation très prudente des recettes probables provenant des droits d'entrée sur les carburants, le Conseil fédéral a jugé utile de proposer une taxe supplémentaire de 7 centimes par litre de carburant. Or, ce taux très élevé a tout de suite soulevé l'opposition de vastes cercles du peuple et après la décision affirmative de l'Assemblée fédérale, ils ont recouru au référendum. L'opposition s'avéra si forte que l'arrêté fédéral fut rejeté, par la votation du 5 mars 1960.

Pour soutenir le référendum, on fit valoir trois raisons principales. D'abord, que jusqu'ici les estimations les plus optimistes du produit des droits d'entrée sur les carburants ont été dépassées par la réalité. Pour l'année 1960, le Conseil fédéral évalua le produit net à 270 millions de francs, la Fédération routière suisse à 295 millions tandis qu'on enregistra finalement la somme de 312,6 millions de francs. Evidemment, toutes les hypothèses impliquant un grand nombre de facteurs imprévisibles, il est impossible d'établir un calcul exact des recettes.

En second lieu, on fit valoir qu'une taxe de 7 centimes n'est juridiquement pas compatible avec la Constitution fédérale. Si l'on admet le principe qu'un prélèvement de taxe supplémentaire doit avoir un caractère subsidiaire, 7 centimes paraissent en effet trop par rapport aux 5,4 centimes déjà réservés pour la construction des routes nationales. Ainsi la ressource dite subsidiaire devenait la ressource principale. De surcroît, on sait que l'imposition sur

9) Message du Conseil fédéral du 19 juillet 1960, p. 24 s.

chaque litre de carburant (sans compter l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'émolument Carbura) se monte à 22,5 centimes se répartissant entre la Confédération (9 cts), les cantons (8,1 cts) et les routes nationales (5,4 cts). Une surtaxe de 7 centimes paraît trop élevée même du point de vue fiscal : la charge fiscale sur le prix du carburant serait portée à 57 % au lieu de 50 % sous le régime actuel, ce qui est considéré déjà à la limite concevable. Une taxe supplémentaire de 5 centimes aurait très vraisemblablement été acceptée par le peuple.

Voici le troisième grief que l'on fit au projet du Conseil fédéral : le régime aurait fixé la taxe pour une durée d'au moins quatre ans. Or, le peuple s'opposa à ce que la Confédération accumule, le cas échéant, des fonds bloqués dans un but déterminé. Et là, les arguments de la politique conjoncturelle ne purent convaincre le peuple.

Quelle que soit la taxe supplémentaire finalement prélevée sur les carburants, elle relèvera des aspects conjoncturels très importants qui furent plus ou moins négligés au cours des discussions que ce problème souleva.

D'abord, il convient de relever que l'augmentation de l'impôt sur les carburants aura un effet lénitif sur la conjoncture mais seulement dans la mesure où elle sera capable d'écrémer le pouvoir de consommation excédentaire. Or, cela impliquerait une diminution sensible de la circulation routière ou d'un autre secteur de la consommation à supposer que la demande pour les carburants soit inélastique. Les consommateurs (avant tout les consommateurs privés) réduiraient en conséquence leurs autres besoins de consommation. En plus, pour freiner l'expansion inflationniste de l'économie, il serait nécessaire que le pouvoir de consommation écrémer soit définitivement retiré du circuit monétaire. Cela signifie qu'il faudrait stériliser le produit de la taxe supplémentaire. Ce qui n'est précisément pas le cas puisqu'on veut l'utiliser pour la construction des routes nationales, c'est-à-dire pour couvrir des dépenses publiques supplémentaires.

En ce qui concerne la circulation commerciale, une augmentation du prix des carburants déclenche probablement une nouvelle, bien que légère, vague d'inflation. En effet, les consommateurs respectifs essayeront de répercuter la nouvelle charge fiscale. Par contre, si les étrangers répondaient à une augmentation du prix des carburants par une réduction de la consommation qu'ils font en Suisse, cela provoquerait une légère déflation en raison d'un afflux réduit des devises étrangères. Toutefois, cette hypothèse semble peu probable si l'on compare le prix de la benzine en Suisse avec celui des pays voisins qui vendent une qualité de benzine inférieure à un prix sensiblement supérieur.

En envisageant le problème du côté de l'imposition, il faut donc conclure qu'une augmentation des taxes sur les carburants entraîne indirectement un léger mouvement d'inflation. Le même phénomène se produit du côté

des dépenses mais d'une manière beaucoup plus directe et beaucoup plus forte. Vu que la construction occupe décidément en Suisse une position-clé, son évolution exercera une influence considérable sur tous les autres secteurs économiques. Puisque le bâtiment enregistre déjà un niveau d'occupation extrêmement haut, il est évident qu'en ajoutant encore les travaux pour les routes nationales, l'inflation deviendra plus forte et les perturbations économiques s'étendront rapidement aux autres domaines économiques. On sait que la construction influence d'une manière assez sensible l'apport des commandes dans l'industrie métallurgique en général et de l'industrie des machines en particulier. En plus, «l'expérience a montré que l'évolution des salaires dans l'agriculture, qui influence, à son tour, les prix des denrées alimentaires et le coût de la vie, dépend, pour une bonne part, de la situation dans le domaine de la construction»¹.

Tandis que le message du Conseil fédéral invoque cet argument pour refuser le financement des routes par la voie des emprunts, nous nous contentons de le citer pour démontrer que les fâcheuses tensions inflationnistes seront inévitables si la construction des routes nationales est décidée à une époque où le secteur du bâtiment souffre d'une sévère pénurie de main-d'œuvre.

Le Conseil fédéral a estimé que, pendant les semestres d'été, la réalisation du programme de construction nécessitera, en moyenne, l'emploi de 8200 ouvriers spécialisés et manœuvres². Pendant la période d'activité la plus intense, la main-d'œuvre atteindra un effectif d'environ 13.500 hommes². De ce fait crucial, plutôt que du point de vue de l'endettement de la Confédération, «il eût certes mieux valu . . . que le programme de construction puisse être mis en train et exécuté à une époque où l'activité générale aurait été faible ou du moins normale»³. Toutefois, le Conseil fédéral pense que «le retard que marque notre construction routière a pris des proportions telles que tout attermoirement augmenterait les difficultés dont on ne saurait assumer la responsabilité»³. Mais très vraisemblablement les circonstances l'emporteront sur la bonne volonté du Conseil fédéral.

En considérant le volume de construction qui enregistrait, en 1960, la somme record de 6,1 milliards de francs, il paraît impossible que les projets de constructions se chiffrant à 8 milliards en 1961 pourront tous être réalisés, même si l'on admet que le secteur du bâtiment est capable d'augmenter considérablement sa capacité de production. Sous cet angle, on peut se demander comment et où la Confédération placera ses commandes pour la construction des routes nationales dans l'ordre de 250 millions de francs par an. Selon les rapports cantonaux, les dépenses pour la construction des routes

1) Message du Conseil fédéral du 19. 7. 1960, p. 18.

2) Message du Conseil fédéral du 19. 7. 1960, p. 6.

3) Message du Conseil fédéral du 19. 7. 1960, p. 30.

nationales pour 1961 se monteraient même à 360 millions de francs. Mais on sait d'expérience que la moitié seulement des projets annoncés peuvent être exécutés pendant l'année en cours. C'est également une conséquence de la pénurie formidable de main-d'œuvre dans la construction.

Du point de vue conjoncturel, on peut dire qu'éviter une surexpansion indésirable n'est pas en première ligne une question du mode de financement. Que ce soit par emprunts ou par des impôts supplémentaires que la construction des routes nationales soit mise en chantier, les travaux déclencheront inévitablement de nouvelles impulsions inflationnistes. Même si le financement des routes nationales est entièrement assuré, les travaux n'avanceront pas plus vite que la capacité de production dans le secteur du bâtiment le permettra. Tout dépendra du nombre d'ouvriers que l'économie pourra réserver à l'accomplissement de cette grande œuvre. La seule possibilité répondant aux exigences d'une politique conjoncturelle serait d'exécuter ces travaux en profitant d'une baisse de l'activité économique. Bien que pareille solution paraisse exclue à cause de l'accroissement énorme du trafic routier, il faudrait tout au moins envisager une prolongation de la durée de construction afin que les dépenses annuelles pour les routes nationales soient réduites au strict minimum.

Si nous avons traité ce problème de la construction des routes nationales suisses d'une manière assez détaillée, c'est pour montrer les nombreuses difficultés qui, en pratique, se dressent contre l'échelonnement des dépenses publiques selon les principes d'une politique de budget anticyclique.

211.23 *Allocations de chômage*

Sitôt que l'Etat est chargé de décisions portant sur la qualité, la quantité, la manière et l'endroit de la production — décisions qui incombent indubitablement à l'économie du libre marché — on est pour ainsi dire sûr que ces décisions sont fausses et qu'elles appellent des interventions toujours plus nombreuses. C'est pourquoi, un accroissement des dépenses publiques touchant à la structure de l'économie n'est pas souhaitable du point de vue de la politique conjoncturelle. La distinction qu'on fait, en théorie, entre les mesures conformes et les mesures non-conformes à l'économie n'est en pratique guère observée.

Par contre les allocations de chômage ont un effet beaucoup plus direct sur la demande de consommation. Böhler⁴ pense qu'elles causent environ un tiers de frais en moins que les dépenses pour la création de travail. D'ail-

4) Böhler: Konjunkturpolitische Gesichtspunkte in der Finanz- und Steuerpolitik, p. 33.

leurs, le nombre effectif des chômeurs n'est pas faussé et à chaque moment, l'Etat peut se rendre compte combien il dépense pour sa politique conjoncturelle. Le plus grand avantage des allocations de chômage est peut-être le fait qu'elles cessent automatiquement, dès que la conjoncture prend un nouvel essor.

Il est vrai toutefois que les allocations de chômage n'entraînent pas le revirement de la conjoncture. Les ouvriers ont pourtant droit au travail. Il serait injuste de les laisser chômer pendant une période prolongée. Pour éliminer ces inconvénients, les allocations de chômage doivent être accompagnées de mesures favorisant la formation professionnelle, facilitant le changement de travail et de domicile. A ce sujet, le rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 12 juin 1950 sur les mesures de procurer du travail donne une longue liste de possibilités parmi lesquelles nous tenons à souligner l'importance accordée aux recherches scientifiques.

Kellenberger⁵ a proposé l'introduction d'un service civil où les chômeurs recevraient une seconde formation professionnelle selon leurs aptitudes et selon la demande sur le marché de travail.

Bref, il faut, en premier lieu, que l'Etat allège les phénomènes de frictions d'une crise avant qu'il ne songe à intervenir dans le libre jeu de l'offre et de la demande. L'avenir nous dira si, en Suisse, la Confédération adoptera cette conception pour faire face à une dépression de quelque envergure.

211.24 *Subventions aux investissements privés*

Une autre possibilité d'augmenter les dépenses publiques aux fins d'une politique conjoncturelle consiste dans l'octroi de subventions aux investissements privés. L'avantage de cette mesure réside dans le fait que la plupart des frais sont supportés par les entrepreneurs qui en bénéficient. Mais le volume des investissements additionnels ne pourra pas être évalué car on ne saura jamais si tel ou tel investissement a été fait à cause de la subvention seulement⁶. Si les subsides des pouvoirs publics sont assez abondants, ils permettront sans doute de maintenir un certain volume d'investissements privés pendant la période de dépression. Mais en phase de prospérité, la suppression des subventions sera difficile et ne pourra pas empêcher un enflement continu des investissements. Le subventionnement est inutile s'il n'est pas complété par d'autres mesures conjoncturelles englobant l'ensemble des conditions économiques.

En Suisse, la politique des subventions est surtout pratiquée pour encourager la construction privée de logements, parce que l'industrie du

5) Kellenberger: Volkswirtschaftliche Irrtümer und Fehlgriffe, p. 240 ss.

6) Böhler: op. cit., p. 33.

bâtiment occupe une position-clef dans l'ensemble des investissements⁷. Par contre, le subventionnement des investissements industriels est moins fréquent : on craint, à juste titre, le danger des placements manqués. En effet, l'Etat ne doit pas trancher la question de la sélection des investissements désirables.

En outre, il ne faut pas oublier que les subventions ont toujours tendance à s'éterniser malgré une meilleure conjoncture.

En Suisse, les subventions fédérales ont augmenté de 424 millions de francs en 1946 à un niveau record de 665 millions en 1960. Bien que l'économie suisse ait enregistré de nombreux signes d'une surexpansion, les subventions fédérales comprennent maintenant le 24 % du total des dépenses fédérales.

Les prévisions quant à l'évolution des subventions fédérales, (qui figurent dans le budget 1960 avec une somme de 596 millions de francs) ont été compromises par une augmentation de 69 millions. Si les parts des cantons ont augmenté par rapport au budget et cela en raison des recettes élevées, seules les subventions ont accusé une augmentation parmi les dépenses fédérales. Maintes décisions du Parlement y ont contribué. Les recettes plus abondantes en période de prospérité éveillent de nouveaux appétits et l'ancienne expérience selon laquelle les dépenses s'accroissent alors plus qu'on ne l'avait pensé, se confirme.

211.25 *Subsides d'exportation*

Les subsides d'exportation et les garanties contre les risques à l'exportation et aux investissements étrangers déclenchent en général une amélioration immédiate de la situation d'emploi dans les industries respectives. Ces mesures présentent l'avantage que les ouvriers gardent leurs places de travail et que l'offre des produits de consommation à l'intérieur du pays demeure inchangée⁸. Mais elles sont efficaces seulement dans la mesure où elles changent le climat psychologique de la conjoncture. Leur application implique le danger de pertes consécutives aux insuffisances de l'adaptation réelle aux modifications des conditions de la concurrence internationale.

Pour provoquer un allègement sensible d'une dépression, les subsides doivent être considérables. Il susciteront par conséquent des mesures de défense des pays partenaires.

Les effets économiques du subventionnement des exportations ne peuvent être vérifiés. La valeur conjoncturelle de cette mesure et des autres moyens essayant de favoriser les exportations demeure contestée. Un petit pays sur-

7) La Roche: *Beschäftigungspolitik in der Demokratie*, p. 267.

8) Böhler: *op. cit.*, p. 34.

tout qui ne peut guère influencer le cours de la conjoncture à l'étranger devrait, à notre avis, s'abstenir d'une telle intervention.

En Suisse, la Confédération n'a plus octroyé de subventions directes à l'industrie d'exportation au cours de ces dernières années. Les subventions indirectes pour l'industrie, l'artisanat et le commerce se montaient, en 1960, à 8,4 millions de francs. L'Office national du tourisme en bénéficiait avec 3,8 millions, l'Office d'expansion commerciale par 1,6 millions, la garantie contre les risques à l'exportation par 433.000 francs et diverses subventions par 2,5 millions de francs.

211.251 *Garantie contre les risques à l'exportation*

La garantie contre les risques à l'exportation bénéficie des subventions fédérales par un montant relativement minime. Cela s'explique d'abord par la prospérité continue et par le fait que cette institution n'est plus un instrument conjoncturel proprement dit, mais plutôt une assurance de crédit qui subsiste par ses propres forces.

A l'origine, c'est-à-dire en 1934, lors de la crise mondiale, la garantie d'exportation naquit dans le but de lutter contre le chômage. La loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation du 6 avril 1939 s'appuyait sur l'ancien article 34 ter de la Constitution fédérale, alors que la nouvelle loi fédérale du 26 septembre 1958 a trouvé une base juridiquement mieux fondée dans les articles 31 bis, alinéa 2 et 31 quinquies de la Constitution.

Pour faciliter l'octroi de crédit d'exportation à moyenne et longue échéance, le taux de garantie fut porté de 80 à 85 % au maximum, sur le montant de la livraison, alors que sous l'ancien régime la garantie se basa sur les frais de revient seulement.

Cet allègement s'avérait nécessaire en vue des affaires surtout que l'industrie suisse traite avec les pays en voie de développement où la question de la durée des crédits joue un rôle important. Bien que le taux de garantie se calcule sur le montant de la livraison, c'est seulement la somme du prix de revient qui est versée en cas de dommage. Le profit net des exportateurs demeure découvert.

La loi fédérale couvre les risques qui résultent des «dangers que comporte le recouvrement d'une créance par suite des délais de fabrication, de paiement ou de transfert en corrélation avec l'insécurité des conditions politiques et économiques»⁹. Par contre, la garantie n'est pas valable pour les risques qui proviennent de l'insolvabilité de clients privés ou de la

9) Article 2 de la loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation du 26 septembre 1958.

détérioration, de la perte ou de la disparition de la marchandise, pour autant que l'exportateur ait pu s'assurer contre ces dangers¹.

Bien que la nouvelle loi fédérale constitue un progrès pour le déroulement des affaires d'exportation, on ne doit pas surévaluer sa valeur conjoncturelle, car elle n'a évidemment aucune influence sur le développement de la demande à l'étranger.

Toutefois, il est vrai que les cas de dommage sont bien entendu plus nombreux en phase de dépression qu'en temps de prospérité ce qui entraîne une régularisation automatique des dépenses publiques y afférentes. Cette modification est pourtant insuffisante pour provoquer une expansion économique pendant une crise et pour réprimer la surexpansion pendant la haute conjoncture.

Du point de vue conjoncturel, c'est l'article 7 de la loi fédérale qui revêt encore une certaine signification car il autorise le Conseil fédéral à varier, par ordonnance, l'émolument que la Confédération perçoit du garanti. Si l'émolument du garanti, fixé actuellement à 5 % pour un taux de garantie de 60 %, est sensiblement augmenté en phase de prospérité et réduit en phase de dépression, il sera probablement possible d'exercer ainsi une influence anticyclique. Il sera naturellement plus aisé de réprimer le recours à la garantie par une hausse de l'émolument que de l'inciter par une baisse. L'avenir nous montrera si le Conseil fédéral a, oui ou non, l'intention de se servir de cette attribution. Actuellement, le taux de 5 % paraît en tous cas modeste par rapport aux chiffres records enregistrés par les exportations suisses.

En pratique, la commission pour la garantie des risques à l'exportation pourrait également exercer une influence anticyclique en modifiant le taux de garantie inversement au cours de la conjoncture. Selon la loi, ce taux peut varier entre 60 et 85 %. Toutefois, une recommandation respective que le Conseil fédéral avait adressée à cette Commission demeura sans effet, lorsqu'en 1957, il s'agit d'atténuer les tensions inflationnistes². Cet exemple montre une fois de plus combien il est difficile de réduire ou même de supprimer les interventions de l'Etat lorsque la nécessité se présente. Il semble que les mesures prises pour une application souple du point de vue économique ont tendance à glisser dans le domaine politique où elles deviennent rigides et où elles se perpétuent par le poids qu'elles ont pu y prendre.

Dans l'ensemble, il ressort que la garantie contre les risques à l'exportation est devenue plutôt un instrument de la politique commerciale pour favoriser les exportations d'une manière très générale. Sa signification en tant que moyen de la politique conjoncturelle revêt par contre une place secondaire.

1) Article 6 de la même loi.

2) NZZ, Nr. 1409, 15. 5. 1957.

Les chiffres relatifs à la garantie d'exportation confirment le caractère subsidiaire de cette institution. A la fin de l'année 1960, le total des obligations de garantie de la Confédération se montait à 883 millions de francs³. La valeur de facture des transactions ayant recours à la garantie se chiffèrent en 1960, par 681 millions de francs dont 464 millions furent couverts par la garantie de la Confédération. A la somme de 681 millions, les biens de production ont participé avec 544 millions soit 80 % et les biens de consommation avec 137 millions soit 20 % des affaires garanties.

Par rapport au total des exportations suisses, la part des livraisons assurées par la garantie est relativement faible. En 1960, elle était de 8,4 % et l'année précédente de 8,8 %. Par contre, en examinant l'industrie de machines seulement, on constate qu'elle en bénéficie dans une mesure beaucoup plus large. En 1960, le 20,4 % des exportations de cette branche était inscrit à la garantie. En 1959, ce pourcentage était de 22,4 %.

Les recettes des émoluments du garanti se chiffraient à 4,44 millions de francs tandis que les dédommagements, surtout à la suite des événements du Congo et de Cuba, se montaient à 274.000 francs. Après déduction des frais d'administration, un excédent de 3,87 millions fut porté en compte de réserve de sorte que le fonds de réserve pour la garantie contre les risques à l'exportation augmenta et s'éleva à 19,13 millions de francs. Compte tenu des pertes qui peuvent survenir en cas de crise, cette somme est relativement modeste et la Confédération se verrait obligée d'y ajouter un montant considérable.

Plus récemment, la garantie des risques à l'exportation a reçu un nouvel aspect encore sous l'angle de l'aide aux pays en voie de développement à laquelle la Suisse désire également participer. A ce sujet nous rappelons l'accord avec l'Inde, conclu en 1960, selon lequel les livraisons suisses de biens d'investissements peuvent, jusqu'à concurrence de 100 millions de francs, être soumises à la garantie d'exportation. Puisque pareilles opérations s'effectuent en période de surexpansion, l'idée originale, inspirée par la politique conjoncturelle, est compromise.

211.252 *Garantie contre les risques aux investissements*

La garantie contre les risques aux investissements dans les pays en voie de développement, telle qu'on la connaît aux Etats-Unis, en Allemagne occidentale et au Japon, est également un moyen de la politique économique, en général. L'aspect conjoncturel est repoussé à l'arrière-plan, probablement parce qu'il est très difficile d'en apprécier les conséquences. En Suisse, les autorités sont actuellement en train d'étudier la question de l'introduction

3) NZZ, Nr. 1743, 9. 5. 1961.

d'une garantie contre les risques aux investissements. Sans vouloir contester les conclusions des experts fédéraux, il paraît d'ores et déjà fort douteux qu'une garantie de la Confédération augmente d'une manière considérable les investissements suisses dans les pays sous-développés. Ces investissements se chiffrent déjà entre 2 et 3 milliards de francs et augmentent chaque année de 200 millions environ⁴.

Si vraiment les investissements à l'étranger entraînent un accroissement de la demande des biens de production exportés par la Suisse, il n'est pas recommandable, du point de vue conjoncturel, de les favoriser encore par une garantie d'Etat. Surtout pendant une phase de surexpansion où la capacité de production, ayant atteint le plafond, ne pourra pas répondre à une demande accrue.

Mais avant de trancher les questions économiques, il serait bon de savoir si les pays désirant attirer des investissements étrangers sont disposés à adopter un ordre libéral de leur société, de l'Etat et de l'économie ou s'ils préfèrent le système du collectivisme. Cette décision qui relève du domaine politique, est d'une importance primordiale. Il serait prématuré d'aborder les problèmes économiques avant de dissiper tout équivoque à ce sujet.

211.253 *Aide aux pays sous-développés*

Le problème du développement économique des pays sous-développés est sans doute l'un des plus importants de notre époque. Selon un rapport des Nations Unies, 70 milliards de dollars seront nécessaires pour créer, dans les pays sous-développés, une base économique suffisante pour nourrir une population toujours plus nombreuse.

Jusqu'à maintenant, le peuple suisse a contribué par 3 à 4 milliards de francs, sous les formes les plus diverses, à l'aide aux pays économiquement faibles.

Depuis 1950, la Confédération a continuellement réservé des subventions fédérales pour les institutions internationales et pour les pays sous-développés. A fin 1960, les capitaux, versés à fonds perdu, se montaient à 32 millions des francs.

En 1960, ces œuvres d'entraide ont été alimentées par 5,6 millions de francs et selon le message du Conseil fédéral du 15 mai 1961 concernant la coopération de la Suisse avec les pays sous-développés, un crédit de 60 millions de francs est prévu, afin que les subventions annuelles puissent être portées à 20 millions. De cette somme 8 millions de francs seraient utilisés à la participation aux œuvres des Nations Unies et le reste à des projets d'aide directe organisée par la Confédération ou par des associations suisses.

4) NZZ, Nr. 1775, 12. 5. 1961.

Bien qu'il s'agisse ici de dépenses fédérales à buts essentiellement humanitaire et social pour des Etats dans la gêne, il ne faut pas oublier qu'elles entraînent un accroissement des dépenses publiques à une époque où l'économie suisse est pleinement occupée.

Toutefois, il est vrai que les plans visent un développement économique à long terme, qu'une part des capitaux s'écoule à l'étranger et que — si vraiment les œuvres sont couronnées de succès — c'est dans un avenir encore bien éloigné que le profit en sera tiré.

Ce n'est pas notre rôle de juger ici, si la Confédération aurait avantage à se soustraire à ces devoirs internationaux. Il suffit de constater qu'ils signifient un nouvel accroissement des dépenses fédérales à un moment conjoncturellement inopportun.

En conclusion, on peut dire que l'orientation de la politique de dépenses selon le critère d'une politique conjoncturelle s'avère très difficile en pratique. Les efforts en vue d'une stabilisation économique sont en effet constamment compromis par d'autres considérations.

Lorsqu'une période de prospérité se prolonge, il devient de plus en plus difficile d'ajourner les dépenses publiques à une époque où l'activité économique est faible.

L'importance qu'on attribue en théorie à la politique de budget anticyclique devient, en réalité, assez faible.

211.3 *Politique monétaire*

En Suisse, la politique monétaire incombe (selon l'article 39, alinéa 3 de la Constitution fédérale) à la Banque nationale. Sauf en temps de guerre ou de perturbations graves de la situation monétaire (alinéa 6), la Confédération ne s'engage pas directement pour une politique de crédit et monétaire.

Toutefois, dans la mesure où les finances fédérales sont en jeu, elle exerce néanmoins une certaine influence sur la situation monétaire. En l'occurrence, il convient de mentionner l'émission de 400 millions de francs de rescriptions fédérales au début d'octobre 1960 à des fins de stérilisation.

Pour des raisons conjoncturelles et de politique monétaire également, la Confédération a montré beaucoup de retenue au cours du second semestre 1960 pour le remboursement de sa dette et de ce fait, elle n'a mis que 30 millions de francs sur le marché, alors qu'elle y avait apporté 274 millions au cours du premier semestre. En 1960, donc, la Confédération a retiré du circuit économique suisse 551 millions de francs soit⁵:

5) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1960 du 14 avril 1961, p. 3.

millions
de francs

715	Excédent de recettes du compte financier
140	Différence en défaveur de la Suisse entre les paiements faits à l'étranger et ceux reçus de l'étranger
—	
855	Total
304	dont à déduire : Remboursements de la dette fédérale
551	Reste : Moyens retirés du circuit économique.

Vu que dans le bilan du compte d'Etat 304 millions de francs de dette publique seulement ont été amortis sur un excédent de recettes de 566 millions, les disponibilités ont augmenté de 262 millions de francs. Par cette augmentation des moyens financiers en caisse, la Confédération s'est conformée aux principes de la politique conjoncturelle qui exigeait cette mesure suite à la nouvelle vague d'expansion commencée au printemps 1959. Toutefois, l'allégement qu'elle apporta au marché de l'argent et des capitaux est minime si l'on songe que les réserves monétaires augmentèrent de plus de 1,1 milliard de francs depuis 1959 et qu'elles atteignirent le niveau record de 10,1 milliards de francs à fin janvier 1961.

211.31 *Exportation de capitaux*

En étudiant l'histoire économique, on constate que la Suisse primitive a exporté, dès le haut Moyen âge, des capitaux considérables à l'étranger. Ce furent les anciens cantons surtout et non pas tellement les particuliers, qui rendirent de la sorte d'éminents services commerciaux — dûment rétribués — aux Etats voisins.

Chaponnière⁶ relève : «Au cours du dix-neuvième siècle, les circonstances se modifièrent sous la double influence de l'évolution politique d'une part et industrielle de l'autre. Le souffle de libéralisme qui allait trouver son aboutissement dans la Constitution de 1848, devait, en effet, restreindre le rôle de l'Etat au profit de l'initiative privée, tandis que les progrès rapides de la technique industrielle dus à la découverte de la machine à vapeur ouvraient d'autre part de nouvelles perspectives à l'exploitation des capitaux. Alors qu'elle était du ressort de l'Etat, l'exportation de fonds devint donc avant tout l'apanage de l'économie privée qui allait lui donner, dans la seconde moitié du siècle, une importance croissante nécessitant la fondation de nombreuses institutions du crédit.»

6) Chaponnière, J. F.: La Suisse et l'exportation des capitaux, dans *Wirtschaft und Recht*, 2. Jg., Heft 4, Zürich 1950, p. 288.

A l'époque actuelle, on s'est souvent demandé si l'Etat ne devait pas reprendre son activité dans le domaine de l'exportation des capitaux, jadis cédé à l'initiative privée.

Le grand avantage que l'on est tenté d'attribuer à ces opérations, c'est la création de possibilités de travail au sein du pays exportateur.

Par cette raison et par esprit d'entraide et de sympathie, la Confédération consentit, aux pays éprouvés par la guerre, des avances se montant à près de 800 millions de francs⁷.

Mais lors de la dévaluation de la livre sterling, en septembre 1949, la Suisse perdit 77 millions de francs. En effet, l'accord anglo-suisse ne prévoyait aucune garantie de change.

En Italie, la Confédération perdit 59 millions de francs et, lors du « milliard clearing » en Allemagne, la perte se monta à 346 millions de francs. Evidemment, une perte de 482 millions dans un laps de temps relativement court n'est pas négligeable pour le compte d'Etat de la Confédération, et l'on comprend que maintes critiques aient été formulées à ce sujet.

La confiance des exportateurs de capitaux est assez souvent trompée. Il suffit de se souvenir aussi des bouleversements politiques et économiques provoqués par les deux guerres mondiales, par la crise de 1929, par le contrôle des changes, par le blocage des capitaux, par les nombreuses dévaluations et par les nationalisations pour mesurer les innombrables échecs que connut aussi cruellement qu'injustement le capital suisse. Pourtant, l'exportation de capitaux constitue pour la Suisse une obligation à laquelle elle ne saurait se soustraire parce que la formation de capital est en général plus abondante que les possibilités de bons placements à l'intérieur du pays. L'on sait aussi que les revenus provenant des placements étrangers, du transfert de licences et du trafic d'assurances et de réassurances compensent, avec les revenus du tourisme, les déficits traditionnels de la balance commerciale et rétablissent ainsi l'équilibre du bilan des paiements. Mais la question demeure posée : la Confédération doit-elle, oui ou non, participer directement ou indirectement à l'exportation de capitaux dans une assez large mesure ?

Dans son rapport intermédiaire du 12 juin 1950 sur les mesures propres à créer des possibilités de travail, le Conseil fédéral a insisté pour que la plus grande prudence soit observée en octroyant des crédits à l'étranger. Il a formulé ainsi cette mise en garde : « Mag der ausländische Kreditnehmer eine private Unternehmung, eine öffentliche Körperschaft oder ein Staatsbetrieb sein — grundsätzlich sollte die Kapitaltransaktion nur erfolgen, wenn die Bonität des Schuldners erwiesen ist, wenn man seiner Vertragstreue vertrauen darf und wenn die Handels- und Zahlungsbilanz der Schweiz mit dem Lande,

7) Chaponnière: op. cit., p. 289.

in dem er sein Domizil hat, den Transfer der Zinsen und Kapitalrückzahlungen gewährleistet»⁸.

En principe, pour une économie libre, il est juste qu'investisseurs et entreprises privés effectuent la grande majorité des opérations avec le concours des banques et que la concurrence de l'Etat revête un caractère subsidiaire.

Nos considérations, émises dans la partie générale réservée à l'exportation de capitaux (p. 84 ss.) ont montré qu'il est souvent impossible de prévoir ses répercussions conjoncturelles. En effet, et l'expérience le confirme, l'exportation de fonds à l'étranger est une opération ambivalente. A ce sujet pourtant, des opinions diamétralement opposées sont émises.

Non seulement, deux auteurs défendent des avis contraires mais encore un seul et même auteur loue d'abord les effets salutaires (création de travail) de l'exportation de capitaux, puis en parle comme moyen de lutte contre une inflation⁹.

Cette contradiction s'explique par le fait que la haute conjoncture des années récentes s'est présentée sous un nouvel angle. La surexpansion s'est produite sans que le marché d'argent ait enregistré une pénurie de capitaux. Dans ces circonstances, il est certain que l'exportation de capitaux a apporté un allègement au marché d'argent, soit un affaiblissement des forces expansives. Mais lorsque ces capitaux exportés se transforment en un accroissement de la demande extérieure, comme on le prétend, ils provoquent indubitablement une tension inflationniste.

Senglet¹ a écrit : «Der Unterbruch des Kapitalexports war bisher vielfach ein wichtiges Element des Konjunkturrückschlages, weil damit der Abfluss des deflatorisch wirkenden Ersparnisüberschusses zum Stillstand kam. Es könnte sich daher mit der Zeit das Problem einer antizyklischen Kapital-exportpolitik stellen. Bei der Abschätzung der Möglichkeiten einer aktiven Politik der Kapitalexportförderung wird man den entmutigenden Erfahrungen der Zwischenkriegszeit die Tatsache entgegenhalten müssen, dass die Voraussetzungen für den Kapitalexport in einer freieren und weniger konjunkturanfälligen Weltwirtschaft günstiger sind.» C'est dire qu'il faudrait favoriser l'exportation de capitaux en phase de dépression pour la réprimer ensuite pendant la période de prospérité. Or, l'expérience a prouvé qu'on a de la peine à trouver des placements appropriés pendant une crise et qu'il n'est pas moins difficile d'arrêter l'exportation de capitaux pendant une période d'expansion, si l'abondance de capitaux subsiste.

8) Zwischenbericht des Bundesrates vom 12.6.1950 über Massnahmen der Arbeitsbeschaffung, p. 115 s.

9) Frei, J. H.: Der schweizerische Kapitalexport und seine Probleme, dans Wirtschaftspolitische Mitteilungen, XI. Jg., No 5, Zürich, Mai 1955, p. 2 s., p. 11 s.

1) Senglet, J.-J.: Sparüberschuss, Ertragsbilanz und Kapitalexport, dans NZZ, Nr. 2895, 20. 11. 1954.

Ce phénomène paradoxal s'explique parce que les migrations de capitaux ne sont pas une cause mais un effet du mouvement conjoncturel. D'ailleurs, il convient de rappeler ici que de nombreux autres facteurs dirigent les mouvements du capital : le taux d'intérêt, le taux fiscal, les droits de douane et la sécurité politique.

Il est clair que les interventions dans les migrations de capitaux seront toujours critiquées suivant l'angle sous lequel on se place. Sous l'angle de la politique conjoncturelle en particulier, il est impossible de dresser une thèse généralement valable. Les mesures doivent être adaptées aux situations économiques concrètes.

211.311 *Ampleur des exportations de capitaux suisses*

Pour apprécier les possibilités de la Confédération en matière de l'exportation de capitaux, il convient de se faire une idée de l'ensemble des capitaux exportés par le pays.

La Suisse ne possède pas de statistique officielle et complète sur les mouvements des capitaux. Les chiffres se basent donc principalement sur des estimations.

Les exportations de capitaux privés ont passé de 281 millions de francs en 1951 à 1.493 millions en 1955. Cette période a donc enregistré un total de 4.813 millions de francs.

Exportations de capitaux privés ² en millions de francs suisses

	1951	1952	1953	1954	1955	total
Emissions en obligations	50	246	225	395	428	1.344
Achats de titres américains	258	255	406	460	630	2.009
Crédits bancaires	-27	74	296	132	135	610
Investissements directs et autres achats de titres		100	200	250	300	850
	281	675	1.127	1.237	1.493	4.813

L'introduction de la convertibilité externe à fin 1958, la fondation de la Communauté économique européenne (CEE), l'assainissement économique et monétaire de la France ainsi que l'augmentation des réserves d'or de la plupart des pays européens ont provoqué un accroissement des investissements américains en Europe et une intensification des mouvements intereuropéens des capitaux ce qui influença également l'activité de l'exportation des capitaux suisses.

2) NZZ, Nr. 2167, 28.7.1957.

Le tableau ci-dessous confirme cette thèse et accuse une augmentation des opérations à long terme passant de 93 millions de dollars en 1958 à 200 millions de dollars en 1959.

Exportation de capitaux privés³
en millions de dollars

	1956	1957	1958	1959
Suisse	321	130	93	200
Etats-Unis	3.420	3.934	3.293	2.049*
Grande Bretagne	1.205	1.120	840	553**
Belgique, Luxembourg ***	160	150	100	...
France	540	582	504	530
Allemagne occidentale	75	185	225	530
Pays-Bas	59	104	245	...
Total	5.780	6.225	5.300	

* Exclusivement des profits réinvestis des entreprises affiliées

** Chiffre net

*** Chiffres nets pour capital à long terme

La répartition géographique de l'exportation de capitaux suisses est réflétée dans les grandes lignes par les emprunts étrangers placés en Suisse.

Emprunts étrangers émis en Suisse⁴
en millions de francs suisses

	1954	1955	1959	1960
Pays CEE	77	209	—	15*
Scandinavie	110	25	170	100
Grande Bretagne	—	—	60	110
Commonwealth	84	95	75	119
Etats-Unis	74	41	50	95
Autres pays	—	7	25	1
Banque mondiale	50	50	100	120
Total	395	427	480	558

* Emprunt de conversion à Badenwerk AG, Karlsruhe

Emprunts étrangers émis en Suisse
calculés en pour cents sur le total de chaque année

	1954	1955	1959	1960
Pays CEE	19,5	48,9	—	2,6
Scandinavie	27,8	5,9	35,4	17,9
Grande Bretagne	—	—	12,6	19,7
Commonwealth	21,3	22,3	15,6	21,3
Etats-Unis	18,7	9,6	10,4	17,0
Autres pays	—	1,6	5,2	—
Banque mondiale	12,7	11,7	20,8	21,5
Total	100	100	100	100

211.312.1 Défense d'émission pour emprunts étrangers

Le tableau des emprunts étrangers émis en Suisse prouve que les capitaux suisses se dirigent principalement vers les pays avec lesquels la Suisse entretient depuis longtemps des relations commerciales étroites. Cependant, on constate qu'en 1959, les pays CEE n'ont pas reçu de capitaux suisses. Cela en vertu d'une décision des autorités fédérales basée sur l'article 8, alinéa 3 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934, rédigée en ces termes : « Si la tendance du change, celle du taux de l'intérêt de l'argent ou des capitaux ou la protection d'intérêts économiques du pays le justifient, la banque nationale a le droit d'opposer son veto à ces opérations ou de subordonner son autorisation à des conditions. »

Lorsqu'à fin 1958, une première tentative de créer une zone de libre échange échoua, la Banque nationale refusa toutes les autorisations pour l'émission des emprunts publics en faveur des pays appartenant au Marché commun. Cet embargo fut inspiré avant tout par la politique de commerce extérieur car la discrimination des produits suisses dans les pays du Marché commun exigeait une intervention et le Conseil fédéral conjointement avec la Banque nationale jugea utile de couper l'alimentation des pays CEE en capitaux suisses. De surcroît, cette mesure fut motivée par l'argument de vouloir contribuer à la solution du conflit d'intégration européenne.

Bien que dans ce cas, l'intervention fût plutôt motivée par la politique extérieure, rien n'empêche les autorités fédérales de se servir du même instrument pour des raisons de politique conjoncturelle. Les conclusions que cet exemple nous permet de tirer sont en tous cas valables en matière de politique conjoncturelle aussi. L'exemple peut même être appelé classique, car il démontre les faiblesses d'une intervention directe aux migrations des capitaux.

A la suite de l'embargo, l'exportation de capitaux suisses se concentrèrent sur d'autres pays et y provoquèrent une indésirable saturation. D'ailleurs, la mesure s'effectua au détriment des relations commerciales entre les banques suisses et leurs partenaires aux pays CEE. La menace fut d'autant plus grave que l'exportation de capitaux sous forme d'emprunts publics à l'étranger avait déjà été suspendue dès l'été 1956 jusqu'à la moitié de 1958 en raison d'une pénurie temporaire de capitaux sur le marché interne. Les quatre mois qui suivirent cette période jusqu'à l'introduction de l'embargo contre les pays du Marché commun ne suffirent pas à normaliser l'activité sur le marché d'émission.

3) NZZ, Nr. 2791, 21. 8. 1960.

4) NZZ, Nr. 4576, 21. 12. 1960.

Le tableau des emprunts étrangers émis en Suisse confirme le décalage des émissions en faveur des pays scandinaves, de la Grande Bretagne et de la Banque mondiale au détriment des membres de la Communauté économique européenne.

Par l'entrée en vigueur de l'accord concernant l'Association économique de libre échange (AELE) qui dérogeait les motifs pour le maintien de l'embargo ; par l'accroissement de la liquidité du marché de capital en Suisse, les voix exigeant l'annulation de la barrière d'émission se firent de plus en plus nombreuses, si bien que le Conseil fédéral ne put faire la sourde oreille et fut obligé de réexaminer la situation. Il décida qu'à partir du 1^{er} janvier 1961, le marché des émissions serait de nouveau ouvert aux pays CEE.

D'ailleurs, il est peu probable que les pays du Marché commun, notamment la République fédérale, aient été fortement touchés par la discrimination suisse. L'afflux des capitaux américains combla largement cette lacune.

Signalons encore que le Conseil fédéral dut se décider pour l'achat de nouveaux avions militaires, en décembre 1960. Il ne se gêna pas, alors de donner la préférence au type «Mirage III» et de passer une commande de 400 millions de francs à la France, membre de la CEE, tandis que le type «Draken» construit par la Suède, membre de l'AELE, ne trouva pas grâce à ses yeux. Ce fut certainement avant tout une question technique et militaire, mais l'aspect économique ne doit pas être ignoré pour autant.

Une fois de plus, on voit que la position de la Suisse est relativement faible par rapport à l'étranger. Elle ne peut certes pas songer à user son poids économique pour imposer sa volonté aux pays partenaires, à sa guise. Elle est obligée d'égaliser le manque de puissance économique par un assouplissement de ses facultés d'adaptation et par un renforcement de son poids moral qui a toujours été respecté à travers le monde.

211.312.2 Intervention par le fisc

Un autre moyen souvent préconisé pour favoriser ou pour défavoriser l'exportation de capitaux suisses consiste à faire intervenir la politique fiscale appliquée aux emprunts étrangers émis en Suisse. En augmentant les droits de timbre et les impôts anticipés sur les emprunts étrangers, la Confédération peut enrayer l'activité d'émission. Inversement, la charge fiscale pourrait être allégée pour favoriser ces opérations.

Evidemment, les objections faites à une politique fiscale anticyclique sont tout aussi valables pour le cas particulier de l'exportation de capitaux.

Du point de vue de la politique économique, il serait souhaitable que la charge fiscale sur les emprunts étrangers soit aussi légère que possible, afin

que les migrations de capitaux — qui ne sont pas une cause mais un symptôme de la conjoncture — puissent s'effectuer librement.

211.312.3 Fondation d'une banque d'exportation

Etant donné que l'industrie d'exportation et avant tout l'industrie de machines, rencontre, sur les marchés internationaux, des conditions de paiement toujours plus longues, la fondation d'une banque d'exportation financée ou simplement garantie par la Confédération serait à envisager. On pourrait aussi mobiliser les capitaux nécessaires aux crédits d'exportation à moyen et à long terme.

Toutefois, nous ne pensons pas qu'une banque d'exportation présente d'appréciables avantages. En couvrant les pertes qui pourraient se produire, la Confédération ne ferait rien d'autre que de subventionner l'industrie d'exportation. La répartition des pertes sur l'ensemble de l'économie suisse n'est aucunement justifiée, bien qu'il soit compréhensible que l'exemple de l'agriculture éveille des désirs semblables dans d'autres secteurs de l'économie. Au lieu de faire des dons à l'étranger, il serait préférable que les ouvriers des industries en baisse en bénéficient directement.

S'il ne s'agit pas d'accorder des subventions cachées, la question se pose si la fondation d'une banque d'exportation répond à un besoin latent. L'actuel système bancaire serait-il en effet insuffisant pour financer les crédits nécessaires à l'industrie d'exportation ?

Comme les besoins de crédit varient beaucoup, Gamper⁵ est certainement en droit de souligner que les banques suisses sont mieux placées pour répondre d'une manière rationnelle et souple à une demande élastique. Une banque d'exportation par contre exigerait un capital propre considérable, constitué par des emprunts fixes en obligations, ce qui renchérirait inévitablement les frais des crédits octroyés.

D'ailleurs, une banque d'exportation s'occupant ex definitionem de crédits à longue échéance uniquement, est nécessairement moins libre dans ses dispositions que les banques ordinaires qui trouvent une compensation dans les affaires à court terme. L'on sait par exemple qu'en octroyant des crédits, les banques commerciales ont coutume de se montrer d'une prudence salutaire. Par contre, une banque d'exportation nantie d'une garantie d'Etat serait très vraisemblablement tentée de favoriser les crédits d'exportation au-delà des limites permises. La fondation d'une banque d'exportation serait aussi contraire à la conception libérale de l'économie suisse.

5) NZZ, Nr. 480, 1. 3. 1954.

211.312.4 Exportation de finances publiques

Quant à ses propres finances, la Confédération peut fort bien exporter elle-même des fonds à l'étranger.

Le placement des capitaux de la Confédération et des fonds spéciaux est réglé par une loi fédérale datant du 28 juin 1928. Bien que cette loi soit relativement ancienne, elle permet, par un procédé quelque peu compliqué, d'adapter les besoins de placement aux conceptions modernes. Toutefois, il n'est pas exclu qu'une modification de certains points s'avère nécessaire, un jour ou l'autre.

Selon l'article 2, lettre h de cette loi fédérale, la Confédération peut aussi, à titre exceptionnel, placer ses capitaux disponibles en fonds d'Etats étrangers. L'article 5, lettre d exige cependant pour ces opérations l'autorisation du Conseil fédéral. De surcroît, le département des finances doit consulter la Banque nationale suisse, si le montant du placement en question dépasse cent mille francs (art. 8).

Dans la majorité des cas, lorsqu'il s'agit d'effectuer des opérations pour des raisons conjoncturelles, c'est la Banque nationale qui prend l'initiative et prie le département et le Conseil fédéral de faire les placements qui s'imposent par la politique monétaire.

Les avoirs de la Confédération à l'étranger se montaient, en 1960, à près de 2 milliards de francs, soit 14,5 % de la somme du bilan ou 26,4 % du total des avoirs.

Avoirs de la Confédération à l'étranger en millions de francs

	Compte 1960
Banque des règlements internationaux	500
Placements en dollars	155
Placements en livres sterling	120
Placements à court terme	775
Prêt à la Banque mondiale	167
Chemins de fer autrichiens	55
Placements à moyen terme	222
Accords de paiements internationaux	93
Chemins de fer français	200
Chemins de fer italiens	200
République fédérale de l'Allemagne	219
Chemins de fer allemands	140
Industrie sidérurgique allemande	110
République fédérale d'Autriche	2
Turquie	7
Placements à long terme	971
Total	1.968

De 1.191 millions de francs, en 1950, les avoirs de la Confédération ont passé à 1.968 millions en 1960. C'est dire qu'ils ont presque doublé.

Du point de vue conjoncturel, ce sont les placements à court et à moyen terme qui sont les importants. Tandis que les placements à long terme sont demeurés pour ainsi dire inchangés — à une moyenne d'environ 1,2 milliards de francs —, les placements à court et à moyen terme par contre accusent des changements sensibles qui reflètent assez fidèlement le cours de la conjoncture.

Modifications des avoirs de la Confédération à l'étranger
en millions de francs

Placements à court et à moyen terme

1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
—	21	—	—	388	473	814	932	782	764	997

Toutefois, une augmentation des placements à l'étranger de 233 millions de francs (1959/60) paraît modeste comparée à l'accroissement des réserves monétaires : 1,1 milliards de francs pour le même laps de temps. Les proportions deviennent cependant plus favorables si l'on considère que les recettes fédérales comprennent environ le 10 % seulement du produit social net. Par conséquent, en drainant 110 millions, la Confédération remplit sa tâche assez bien. Or, si l'on sait que l'excédent des versements de la Confédération à l'étranger se montent en réalité à 140 millions de francs (p. 157) et qu'elle a retiré du circuit monétaire 551 millions en tout, on peut affirmer qu'elle a, dans la mesure de ses possibilités, bien observé les principes de la politique conjoncturelle dans ce domaine.

211.4 Assurance sociale

Si les assurances sociales encaissent les primes en période de prospérité et réintroduisent cet argent dans le circuit en phase de dépression, elles contribuent à la stabilisation de la conjoncture. Mais en réalité cet effet stabilisateur disparaît derrière les raisons d'ordre social, ce qui se confirme par l'augmentation constante des subventions fédérales allouées aux assurances-maladie, accidents et tuberculose que le compte d'Etat a enregistré malgré l'excellente conjoncture d'après-guerre. De 21 millions de francs en 1946, ces subventions ont passé à 66 millions en 1960.

L'assurance-chômage répond fort bien aux fins d'une politique conjoncturelle. Les cotisations affluent pendant la période de bonne conjoncture et les fonds sont redistribués en période de chômage, de sorte que les ouvriers gardent un revenu minimal. Cependant, on n'ignore pas que c'est là une forme d'épargne forcée que les milieux de l'extrême libéralisme jugent peu désirable. Mais, étant donné que les épargnants ont de toute façon perdu le contact direct avec les investisseurs, il nous semble que, dans une certaine mesure, cette épargne forcée est sans autre compatible avec les principes libéraux. La plupart des branches économiques travaillent sur des marchés anonymes sans qu'il en résulte pourtant de fâcheux désavantages.

Dans le cas de l'assurance-chômage surtout, il nous semble juste qu'une part des revenus individuels des ouvriers soit épargnée à des fins déterminées. D'autant plus que la main-d'œuvre moderne se préoccupe moins de son avenir, en se fiant plus volontiers à l'Etat.

L'institution de l'assurance-chômage permet de réaliser une double intention conjoncturelle. Tout d'abord «elle empêche les revenus du travail de fléchir au-dessous d'un certain niveau ; elle contribue déjà ainsi à la stabilité de la demande de biens de consommation. En second lieu, l'assurance protège mieux les petits revenus que les grands et augmente de cette manière l'inclination à consommer pour l'ensemble des revenus»⁶. L'assurance-chômage équivaut donc à une mobilisation de capitaux épargnés antérieurement. Il est très probable qu'une large part des capitaux accumulés ainsi seraient autrement thésaurisés et échapperaient de la sorte à la politique conjoncturelle.

Le caractère social des assurances-chômage — comme d'ailleurs de toutes les assurances — tient dans le fait que les personnes qui alimentent les fonds ne sont pas nécessairement celles qui en bénéficieront. Le nombre des assurés doit être aussi élevé que possible, afin que la charge des indemnités soit répartie en petites parts. Pour cette même raison nous pensons qu'il serait préférable de réunir toutes les branches économiques dans une seule assurance. Si chaque industrie a sa propre assurance-chômage, et c'est le cas en Suisse, les ouvriers ne chercheront pas une autre occupation : ayant alimenté les fonds, ils voudront en profiter aussi longtemps que possible. Les fonds de l'assurance s'épuiseront sans que les ouvriers aient fait l'effort de s'adapter aux changements structuraux.

Vu la bonne conjoncture en Suisse, les subventions fédérales aux assurances-chômage et aux services de placements ont pu être successivement réduites de 11,6 millions de francs en 1946 à 4,1 millions de francs en 1960.

6) Staubli: Les possibilités d'une autonomie nationale dans la politique conjoncturale, p. 75.

Avec l'assurance-vieillesse et survivants, on créa une nouvelle forme d'épargne forcée. Les buts de cette institution sont bien entendu autres que ceux de la politique conjoncturelle. Toutefois, cela n'exclut pas le fait qu'elle a, elle aussi, des répercussions sur le cours de la conjoncture. Il convient d'examiner dans quelle mesure elle peut servir aux fins conjoncturelles.

Dans l'ensemble, elle provoque plutôt une augmentation de l'inclination à consommer qu'une stabilisation directe des revenus, à travers les fluctuations économiques⁷.

Toutefois, le placement des fonds considérables accumulés par l'assurance-vieillesse et survivants soulève des problèmes qui ne peuvent être négligés du point de vue conjoncturel. L'effet anticyclique qui résulte de l'afflux automatiquement plus fort des cotisations en période de prospérité serait encore plus positif si, conjointement à l'expansion de l'économie, une plus grande part des fonds d'assurance était stérilisée. Mais pareille mesure n'est guère compatible avec les principes de l'assurance qui lui interdisent des pertes d'intérêts. Ainsi, la proposition faite dans le mémoire du gouvernement britannique⁷ — varier les contributions des employeurs et des salariés suivant le niveau d'emploi — ne peut être envisagée si les contributions supercycliques ne sont pas retirées du circuit économique au cours de la période de prospérité. Une telle mesure, arrêtée à mi-chemin, équivaudrait à un détournement et à une redistribution des moyens monétaires, ce qui n'est décidément pas souhaitable puisqu'elle fausserait les véritables conditions économiques.

L'influence des fonds d'assurance sur le marché de capitaux est néanmoins considérable.

Pour mesurer les répercussions des fonds accumulés par l'assurance-vieillesse et survivants sur le marché de l'argent et de capitaux, il convient de jeter un regard sur l'ensemble de l'épargne en Suisse.

Dans la partie générale, nous avons constaté plus haut que les fluctuations économiques sont marquées par une disparité entre le volume des investissements et celui de l'épargne. Par conséquent, la politique conjoncturelle pourrait influencer non seulement le volume des investissements mais aussi celui de l'épargne.

Or, on sait qu'en Suisse, l'Etat n'est pas autorisé à exercer une influence directe sur l'épargne privée et volontaire. D'ailleurs, les statistiques sur l'ensemble de l'épargne, c'est-à-dire sur la part des revenus ne servant pas à la consommation, sont insuffisantes. On estime toutefois la quote des investissements bruts à environ 25 % du produit social brut.

7) Staubli: op. cit., p. 75.

La formation du capital est alimentée par quatre sources principales :

- a) Epargne individuelle
 - aa) Dépôts d'épargne auprès des banques
 - ab) Dépôts auprès des assurances
 - aba) Assurances privées
 - abb) Caisses de retraite
 - abc) Assurance-vieillesse et survivants
 - abd) Placements en papiers valeurs
 - abda) Actions
 - abdb) Obligations
 - abdc) Lettres de gage
 - abdd) Certificats d'investment-trust
 - abde) Thésaurisation
- b) Epargne industrielle
 - ba) Autofinancement
 - bb) Avoirs en banque
- c) Epargne publique
 - ca) Excédents de recettes fédérales
 - cb) Excédents de recettes cantonales
 - cc) Excédents de recettes communales
- d) Importations nettes de capitaux

Pour la plupart de ces éléments, on ignore le volume des fonds accumulés. Par ce manque de points de comparaison, la politique conjoncturelle qui cherche à influencer l'activité d'épargne est vouée à l'échec.

On a parfois songé à stimuler l'épargne d'une manière indirecte, par une augmentation des taux d'intérêts surtout. Cependant nous doutons que ce soit là un moyen suffisamment efficace, d'abord parce que les intérêts qui découlent de l'épargne ne sont pas le but principal de l'accumulation des fonds ; ensuite parce que les variations du taux d'intérêt de 1 %, que l'on considère déjà comme considérable, provoque seulement une augmentation d'intérêt de 10 frs pour une somme de 1.000 francs. Il est peu probable qu'une personne au revenu moyen renonce au pouvoir de consommation de 1.000 francs pendant une année pour gagner seulement 10 francs d'intérêt de plus. En outre, une manipulation du taux d'intérêt représentant le prix de l'utilisation du capital en tant que facteur de production, équivaldrait à une intervention directe et non-conforme au libre jeu de l'offre et de la demande.

Pour le développement de la conjoncture, ce n'est pas seulement le volume mais aussi la structure de l'épargne qui importe. Pendant les années d'après-guerre, la tendance à l'épargne a progressé à peu près dans la même mesure que l'augmentation du produit social. Mais la part de l'épargne privée a diminué en faveur de l'épargne forcée et de l'épargne collective. En examinant les primes que les sociétés d'assurance ramassent chaque année, on constate que les assurances sociales l'emportent de presque $\frac{2}{3}$ sur les assurances privées.

*Primes d'assurance en 1958*⁸
en millions de francs

Assurances privées	Assurance-vie	50,8 %		
	Assurance mutuelle	16,9 %		
	Assurance-accidents	14,0 %		
	Assurance mobilière	12,8 %		
	Assurances diverses	5,5 %		
		100,0 %	1.389	37,1 %
Assurances sociales	AVS	35,8 %		
	Caisses de retraite	27,6 %		
	Caisses-maladie	18,8 %		
	SUVAL	10,8 %		
	Divers	7,0 %		
		100,0 %	2.359	62,9 %
			3.748	100,0 %

Il y a deux principales raisons qui expliquent l'accroissement des revenus épargnés par rapport aux revenus consommés. Tout d'abord, lorsque le revenu réel augmente, l'on sait qu'une part de plus en plus grande est dépensée à l'acquisition de biens et services non-essentiels ou accumulée en fonds d'épargne. Ensuite, lorsque le niveau de la vie s'élève, le désir de s'assurer et de se protéger contre les écueils de la vie devient beaucoup plus fort.

Ce désir comporte de redoutables dangers : plus l'humanité souhaite la sécurité moins elle est prête à assumer des risques. Si bien qu'elle sera beaucoup plus sensible aux moindres fluctuations économiques. Ce phénomène paradoxal s'aggrave dans une société «socialisée» où les mesures de sécurité sont centralisées et entre les mains des institutions collectives, appelées «sociales». Il est inévitable que les intentions sociales rivalisent avec les intentions visant une stabilisation économique. Chaque accroissement de la sécurité sociale implique un resserrement de l'économie libre. Pour finir, les interventions de l'Etat, toujours plus nombreuses et plus fortes, donnent l'impression qu'elles sont indispensables au bon fonctionnement de l'économie. Au fur et à mesure que les services sociaux s'améliorent, l'aide familiale et la volonté individuelle de s'assurer diminuent de sorte que la tendance à dépenser tous les revenus disponibles et à contracter des dettes pour les achats à tempérament augmente. Une telle évolution est non seulement contraire à la conception de la politique conjoncturelle mais aussi à la politique sociale : elle entraîne la désintégration de la famille, qui constitue la dernière cellule de l'Etat.

⁸) NZZ, Nr. 3215, 23.9.1960.

En suisse, ce danger n'est pas moins imminent que dans les autres pays.

Au sujet du décalage dans la structure de l'épargne, Richner⁹ a déclaré : «Une weitere Folge des Übergangs vom individuellen zum kollektiven Sparen ist, dass viele geistige Werte, die der einzelne durch seine Spartätigkeit empfangt, ebenfalls verlorengehen. Wer durch freies Sparen auch nur ein kleines Vermögen bilden kann, erlangt ein grosses Mass wirtschaftlicher Selbständigkeit und Unabhängigkeit. Er trägt als Sparer, aber auch als Bürger, unmittelbar die Verantwortung für seine Vermögenslagen. Menschen mit Sparsinn und Besitz . . . bilden das Rückgrat eines freien Volkes.»

Toutefois, nous n'ignorons pas que le développement que connaît l'économie suisse est irrévocable. Nous devons affronter les nouveaux problèmes qui en résultent et nous efforcer de les résoudre avec sagesse.

L'assurance-vieillesse et survivants, conçue en tant que assurance de base, est fondée uniquement sur les critères sociaux et sur la technique des assurances. L'évolution qu'elle connaît depuis son introduction en 1948, laisse présumer qu'elle pourra, un jour, verser des pensions complètes.

Les contributions versés à l'AVS sont indubitablement de caractère fiscal et social. Les 2 % payés par les entreprises représentent un impôt pur qui provoque les mêmes effets conjoncturels que nous avons évoqués au sujet des autres impôts.

Les contributions de la Confédération et des cantons sont en fait également alimentées par le fisc.

Enfin, les cotisations individuelles représentent pour le 30 % environ des contribuables un impôt social. Actuellement, les cotisations des revenus de plus de 8.800 francs représentent des impôts.

Estimation sur la répartition des cotisations AVS en 1967¹

Revenu par personne	Nombre des contribuables	Participation au total des contributions AVS
frs 0 — 749	7,9 %	0,3 %
750 — 1.849	7,5 %	1,0 %
1.875 — 3.749	11,1 %	3,3 %
3.750 — 7.499	22,0 %	13,2 %
7.500 — 11.249	21,8 %	21,8 %
11.250 — 14.999	15,2 %	39,6 %
15.000 et plus	14,5 %	17,8 %
	100,0 %	100,0 %

9) Richner, Fritz: Auswirkungen des Kollektivsparens, Conférence adressée à l'assemblée générale de l'Union de banques suisses du 1^{er} mars 1957.

1) NZZ, Nr. 525, 14. 2. 1961.

De 1948 à 1960, les recettes de l'AVS ont augmenté de 418 millions de francs à 800 millions, grâce à l'accroissement des revenus de travail de 10 milliards à 20 milliards de francs environ.

Par contre, les dépenses de l'assurance-vieillesse et survivants n'ont pas augmenté dans la même mesure, de sorte que le fonds de compensation s'est élevé plus rapidement que prévu et se montait à 5,6 milliards au début de l'année 1961.

La rente-vieillesse minimale, fixée à 480 francs en 1948 fut portée, après quatre révisions de la loi fédérale, à 900 francs. Pendant l'année 1960, l'AVS a versé 770 millions de francs, dont 700.000 personnes environ ont bénéficié.

Une cinquième révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1961 apporta une nouvelle augmentation des rentes de 28,7 % en moyenne. Ainsi, la rente-vieillesse minimale a été portée à 1.080 francs et la rente maximale à 2.400 francs. Tous les cinq ans, le Conseil fédéral réexamine le barème des rentes pour l'adapter aux nouvelles conditions économiques. Cela signifie que les rentes vont désormais être régulièrement modifiées selon le développement du renchérissement. En cas de fléchissement de l'activité économique, il est peu probable que le Conseil fédéral se décide à abaisser ces rentes.

Si, d'une part, les variations des contributions individuelles suivant automatiquement le cours de la conjoncture sont conformes à la politique conjoncturelle, les allocations par contre, le seront uniquement en phase de contraction conjoncturelle. Par conséquent, la différence entre ces changements indépendants doit se traduire par une modification du fonds de compensation de l'assurance. On est en droit de se demander s'il y a possibilité de l'utiliser aux fins d'une politique conjoncturelle.

211.421 *Placement des fonds accumulés par l'épargne collective*

Par des dispositions légales, les fonds considérables accumulés par les sociétés d'assurance et surtout par l'AVS sont placés en papiers-valeur offrant une garantie absolue, à savoir les rescriptions fédérales, cantonales, communales et bancaires, les obligations de débiteurs publics, les lettres de gage, les hypothèques et les biens-fonds. Depuis 1960, une décision du Conseil fédéral autorise les sociétés d'assurance à incorporer dans leurs portefeuilles des actions jusqu'à la concurrence de 5 % de leurs fonds d'assurance. Jadis, ce taux était fixé à 1 % seulement. Cependant, les directeurs des sociétés d'assurance n'ont pas encore fait un large usage de cette autorisation ; probablement parce qu'ils préfèrent, pour leurs calculs mathématiques, les valeurs nominales et parce que les risques leur paraissent trop grands. La responsabilité qu'ils assument

vis-à-vis de leur société, le manque d'expérience avec les placements en actions peut-être, les empêche de profiter de ces avantages.

Comme la fortune des sociétés d'assurance privées, des caisses de retraite et de l'AVS d'environ 11 milliards de francs est placée en valeurs sûres, il est évident qu'elles dominent ce secteur du marché de capital. Le décalage dans la structure de l'épargne a donc provoqué un décalage correspondant dans la structure du marché de capital, c'est-à-dire qu'une large part de capitaux qui aurait jadis servi aux investissements directs est maintenant bloquée entre les mains des pouvoirs publics. Ainsi a pu s'effectuer une redistribution fondamentale des capitaux. A ce sujet Richner² a déclaré : «Tatsache ist . . . , dass durch das Kollektivsparen, so namentlich durch die AHV und andere zentralistisch verwaltete Organisationen, im ganzen Land und in der entlegensten Gemeinde laufend und ohne Unterlass namhafte Mittel aus der Bevölkerung und der Wirtschaft herausgezogen werden, ohne dass, von Rentenzahlungen abgesehen, wieder entsprechende Beträge in die nämliche Gegend zurückfliessen. . . . Die Finanzierungsfragen des ansässigen Gewerbes und der lokalen Industrien werden dadurch viel schwieriger. . . . Gelingt es nicht, das Kollektivsparen und die Anlagepolitik der Fonds in Bahnen zu leiten, die auch den Bedürfnissen der privaten Wirtschaft — von den Gross- bis zu den Kleinbetrieben — entgegenkommen, so besteht die Gefahr, dass grundlegende Veränderungen unserer Wirtschaftsstruktur eintreten.»

En ce qui concerne le placement des fonds d'assurance, le moment n'est probablement pas très lointain où les institutions d'assurance ne pourront plus se baser sur les critères sociaux et de la technique financière ancienne uniquement ; elles devront bientôt envisager, dans une mesure beaucoup plus large, les aspects économiques et conjoncturels.

La redistribution des revenus par les assurances dans un but social peut constituer une fâcheuse entrave au développement de l'ensemble de l'économie. Les ouvriers commencent à s'incliner devant ce fait irréfutable. En l'occurrence, le nouveau programme de travail adopté par l'Union syndicale suisse en 1960 a stipulé qu'une assurance sociale moderne ne peut être fondée et assurée en pérennité que si elle est basée sur une économie puissante et si les participants font preuve d'une responsabilité personnelle suffisante³.

211.422 *Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse*

Le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants sert en première ligne à égaliser les différences entre les recettes et les dépenses de l'assurance. Mais comme ce fonds a atteint la somme de 5,6 milliards de

2) Richner: op. cit.

3) NZZ, Nr. 3458, 10. 10. 1960.

francs au début de 1961, il constitue un facteur important dans le marché de capital.

Les règles de placement des moyens sont définies d'une manière générale par la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Selon l'article 108 de la loi les placements doivent remplir quatre conditions :

- a) La solidité des placements doit être assurée ;
- b) les intérêts du capital engagé doivent être adéquats ;
- c) le fonds doit garder des disponibilités suffisantes ;
- d) la participation aux entreprises du droit privé est inadmissible.

Une interprétation, conforme à ces règles, incombe au conseil d'administration du fonds de compensation qui se compose de 15 membres, représentants des assurés, des associations économiques, des institutions d'assurance, de la Confédération et des cantons.

Au cours d'une discussion publique, on avait demandé que le conseil d'administration du fonds s'inspire aussi de la politique conjoncturelle pour modérer les répercussions des placements sur le marché de capital. Hinderling⁴ a proposé que les contributions de la Confédération au fonds de l'AVS soient stérilisées et ensuite libérées suivant la situation conjoncturelle. Cela impliquerait évidemment des pertes d'intérêts que l'AVS ne pourrait pas assumer et qui iraient, par conséquent, également à la charge de la Confédération.

D'autres ont demandé que le fonds de compensation soit placé sur le marché ouvert.

Pour favoriser la décentralisation dans l'économie suisse, on fit valoir qu'une part beaucoup plus grande des fonds accumulés par l'épargne forcée devait être mise à la disposition du système bancaire qui garantirait, pour autant qu'il demeure décentralisé, un placement judicieux des crédits, analogue aux placements directs de l'épargne privée.

D'autres firent une exception pour le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Ainsi Richner⁵ déclara : «Man versteht es gewiss, dass eine öffentliche Einrichtung wie die AHV in ihrer Anlagetätigkeit an ein beschränktes Programm gebunden sein muss. Es wäre aber wünschenswert, wenn die grossen privaten Institutionen bei ihren Anlagen in Zukunft die Kassenobligationen der Banken stärker miteinbeziehen würden. Dadurch würde ein Teil der aus der Wirtschaft stammenden Gelder dieser wieder zur Verfügung gestellt. Die Kassenobligationen dürfen hinsichtlich Sicherheit

4) Hinderling, F.: Allocution adressée à l'assemblée des délégués de la Banque populaire suisse, le 19 février 1955.

5) Richner: op. cit.

durchaus mit den Obligationen öffentlichrechtlicher und gemischtwirtschaftlicher Körperschaften verglichen werden, denn hinter den Kassenobligationen stehen die auf eine grosse Zahl von Wirtschaftsgliedern verteilten Forderungen der Banken. Die Laufzeit der Kassenobligationen ist zudem relativ kurz und könnte im Bedarfsfall auch weitgehend den Umständen angepasst werden, wobei allerdings auf eine angemessene Staffelung und in der Regel auf eine Erneuerung bei Verfall Bedacht genommen werden müsste, um abrupte Entwicklungen zu vermeiden.» Les avis sur la politique de placement sont donc bien partagés.

Puisque le législateur n'a visé aucun but conjoncturel dans l'article 108, le conseil d'administration du fonds de compensation est relativement libre dans l'élaboration du régulateur de placement. Le conseil d'administration a envisagé également les aspects conjoncturels du problème, mais il ne peut guère appliquer une politique de placement anticyclique, contraire au principe original de l'assurance-vieillesse et survivants. Pour expliquer l'attitude du conseil d'administration Küng⁶ a déclaré : «Bei der näheren Prüfung dieser Frage gelangte der Verwaltungsrat zur Einsicht, dass es für eine staatliche Institution von der wirtschaftlichen und staatspolitischen Bedeutung der AHV ausserordentlich heikel und schwierig wäre, zu bestimmen, in welchem Zeitpunkt und allenfalls welche Massnahmen zur Verwirklichung einer aktiven, erfolgreichen Konjunktur- und Geldmarktpolitik einzusetzen wären.» Plus bas, il poursuit : «Ich könnte mir jedenfalls nicht vorstellen, wie angesichts der verschiedenen Interessen und des Meinungswirrwarrs über die Aufgaben des Fonds in dieser Frage auch nur einigermaßen eine gedankliche Übereinstimmung erzielt werden könnte. In Wirklichkeit schwebte eine solche Ausdehnung der Zweckbestimmung des Fonds dem Gesetzgeber auch nie vor, weil auch er der Ansicht war, dass der Ausgleichsfonds nicht zu einem dominierenden Instrument der andern Instanzen obliegenden Geld- und Konjunkturpolitik herangezogen werden dürfe.»

Toutefois, dans la mesure du possible, le conseil d'administration ne négligera pas le cours de la conjoncture et soutiendra les intentions de la Banque nationale et de la Confédération si pareille politique est compatible avec les intérêts de l'assurance. Pour cette raison, un membre de la direction générale de la Banque nationale fait partie du conseil d'administration du fonds de compensation.

A la fin de l'année 1960, la répartition des placements du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants se fit ainsi :

6) Küng, Heinrich: Die Anlagepolitik der AHV, dans *Revue suisse d'Economie politique et statistique*, 95^e année, No 4, Décembre 1959, p. 454.

	millions de francs
Confédération et CFF	622,2
Cantons	895,2
Communes	754,7
Centrales des lettres de gage	1.437,1
Banques cantonales	978,0
Corporations et institutions du droit public, entreprises mixtes, banques offrant une organi- sation et une activité économiques sûres	848,4
Disponibilités	24,8
Total	5.535,6

Sur les 4.218 millions de francs représentant le marché des fonds d'Etats fédéraux, le 15 % environ étaient donc entre les mains de l'AVS.

Par contre, l'AVS a une position beaucoup plus importante sur le marché des lettres de gage. 2.092,8 millions de francs, sous forme d'emprunts auprès des centrales d'émission des lettres de gage, se répartissent sur 62 banques suisses. A cette somme s'ajoutent les lettres de gage que l'AVS détient dans son portefeuille ; elles représentent avec 1.437,1 millions de francs le 68 % de la somme des lettres de gage qui sont réparties entre les mains des banques. Il ressort donc, que l'AVS a considérablement contribué à l'essor spectaculaire de l'industrie du bâtiment, car très vraisemblablement un volume de constructions de 6 milliards de francs aurait sans cela provoqué des tensions sensibles sur le marché hypothécaire.

Si l'on songe à l'afflux de nombreux capitaux étrangers, à fin 1960, la somme de 24,8 millions de disponibilités paraît modeste. Les considérations conjoncturelles ne semblent pas justifier les pertes d'intérêts qui résulteraient d'une augmentation des moyens en caisse.

De 1959 à 1960, le fonds de compensation a augmenté de 480 millions de francs. Cela signifie qu'il a prélevé presque la moitié des émissions publiques et non-publiques d'emprunts suisses qui se montaient, cette année, à 1.073,1 millions de francs.

L'avènement de la cinquième révision, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1961, a arrêté l'accroissement rapide du fonds de compensation. En effet, d'une part l'augmentation des rentes cause des dépenses supplémentaires d'environ 300 millions de francs tandis que d'autre part, les contributions annuelles de la Confédération demeurent jusqu'à 1967 à l'ancien niveau de 160 millions de francs. Dès 1968, les contributions fédérales seront augmentées à 280 millions, si bien qu'à partir de 1978, les besoins des finances fédérales seront de 350 millions et augmenteront alors tous les cinq ans jusqu'à un plafond de 1,6 milliards en 1998 — si les calculs des mathématiciens s'avèrent exacts.

Le Conseil fédéral a préconisé ce procédé pour éviter l'accroissement continu du fonds de compensation qui aurait sinon dépassé la somme de 12 milliards en 1978. La pression du fonds sur le marché de capital lui semble économiquement plus nuisible qu'une future augmentation des dépenses publiques.

Du point de vue conjoncturel, il est incontestable que l'augmentation des rentes, si justifiée qu'elle soit pour des raisons sociales, déclenche de nouvelles impulsions inflationnistes. De ce fait, il aurait été préférable d'accompagner cette mesure d'une constitution de réserves fédérales qui serviraient au financement des contributions fédérales qu'on envisage à une époque ultérieure et dont on ne connaît pas encore la situation conjoncturelle. Naturellement, ces réserves devraient être stérilisées pour obtenir les effets désirés. Mais comme les facteurs inconnus dans le calcul de l'assurance-vieillesse et survivants sont extrêmement nombreux, on comprend qu'on ait renvoyé ces problèmes à un moment où l'on pourra mieux apprécier la situation.

Ces circonstances montrent bien, que pour l'assurance-vieillesse et survivants les possibilités d'une politique conjoncturelle sont très limitées. D'autant plus que les autorités fédérales, qui seront un jour appelées à maintenir la stabilité des rentes, sont obligées d'observer une stricte politique anticyclique dans tous les autres domaines. Küng⁷ était en droit de déclarer : «Mit der . . . Verlegung von 90 % des Schwergewichts auf das Umlageverfahren liegt das Problem der Kaufkraft der Rente von selbst auf dem jeweiligen Gegenwartswert des Frankens. Nur durch seine Stabilität kann daher seine künftige Substanz gesichert werden; dazu sind die innere Kraft der Wirtschaft und der Wille des Volkes zu ihrer Verteidigung die unerlässlichen Voraussetzungen.»

211.5 *Contrôle des prix*

En Suisse, le contrôle des prix s'applique aux produits agricoles et aux loyers. Comme le contrôle des prix agraires ne poursuit aucun but conjoncturel, il n'y a pas lieu de l'examiner ici. Le contrôle des loyers est une mesure qui date de la deuxième guerre mondiale. Il s'était imposé en raison de la défense de construire, qui entravait le libre jeu de l'offre et de la demande. Comme l'offre ne pouvait plus suivre la demande grandissante, il est évident que sans contrôle, les loyers eussent subi une hausse considérable.

Pour garder le coût de la vie à un certain niveau, le contrôle des loyers, tout comme le rationnement, doit être considéré comme une mesure de guerre plutôt que comme une mesure conjoncturelle.

7) Küng, Heinrich: op. cit., p. 464.

Après la guerre, la pénurie de logements subsista malgré l'accroissement considérable du volume des constructions nouvelles, et le contrôle des loyers fut maintenu.

Enfin, en mai 1960, le peuple suisse accepta que l'on rajoutât à la Constitution fédérale un alinéa disant que d'ici à fin 1964 le contrôle des loyers serait supprimé. Les deux Chambres établirent alors l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 constituant un ordre transitoire.

Il fallut donc près de vingt ans pour supprimer le contrôle des loyers.

C'était au détriment des propriétaires de biens-fonds que l'on a maintenu la stabilisation des loyers. Bien qu'on ne puisse vérifier la chose, il semble fort probable que la pénurie sur le marché des logements eût été moins grave et se serait normalisée beaucoup plus vite si l'on avait supprimé le contrôle plus tôt.

Le contrôle des prix n'a jamais été un instrument conforme à une économie libre. Il n'est pas non plus un instrument approprié à la politique économique et conjoncturelle. Il serait souhaitable que les autorités fédérales y recourent aussi rarement que possible. Seule une situation exceptionnelle (guerre, catastrophe etc.) justifie une telle mesure.

211.51 *Dumping*

La surveillance des prix contre le dumping constitue une forme plus modérée du contrôle des prix.

Selon l'arrêté fédéral concernant les mesures économiques envers l'étranger du 28 septembre 1956, le Conseil fédéral est autorisé à contrôler le commerce extérieur. L'article premier de cet arrêté indique : « Si des mesures prises par l'étranger ou si des conditions extraordinaires régnant à l'étranger ont sur le trafic des marchandises ou des paiements de la Suisse avec l'étranger des incidences telles que les intérêts économiques suisses essentiels s'en trouvent affectés, le Conseil fédéral peut, aussi longtemps que les circonstances l'exigent : a) Surveiller l'importation, l'exportation et le transit des marchandises, les soumettre à des autorisations spéciales, les limiter ou les interdire ; b) Réglementer le service de paiements avec des pays déterminés ; c) Conclure avec les pays particuliers et des groupes de pays des accords sur le trafic des marchandises et des paiements. »

Le Conseil fédéral n'a pas hésité à faire usage de ces vastes compétences. Dans son arrêté No 3 du 16 octobre 1959 sur les importations de marchandises, il a décidé : « Une surveillance de prix sera exercée, à des fins de contrôle, lors de l'importation des textiles désignés à l'article 2, laquelle importation est subordonnée à un permis conformément à l'article premier de

l'arrêté No 1 du Conseil fédéral du 17 décembre 1956 sur les importations de marchandises.»

Donc il suffit d'invoquer «des conditions extraordinaires» pour justifier une intervention.

Ces dispositions ont été adoptées avant tout pour empêcher le dumping. Par «dumping», on entend en général la vente de marchandises étrangères à des prix dérisoires de sorte que l'existence des producteurs indigènes est menacée.

Le dumping peut être réel ou artificiel. Il est réel lorsque les frais de production des producteurs étrangers sont, en raison d'une main-d'œuvre meilleure marché par exemple, effectivement inférieurs à ceux du pays d'importation. Cette forme de dumping est souvent appelée «dumping social». Le dumping artificiel, par contre, est provoqué intentionnellement par des mesures telles que subventionnement des exportations, ristourne d'impôts sur les produits exportés, application d'un taux de change spécial etc.

Suivant les promoteurs du dumping artificiel, on peut discerner le dumping exercé par l'économie privée ou le dumping de l'Etat.

Du point de vue économique, le dumping artificiel ne correspond pas à une conception libérale de l'économie, et l'on comprend qu'il est pratiqué surtout par les pays de l'Est qui ont adopté le système de l'économie dirigée.

Par contre, le dumping réel est économiquement justifié : il n'exprime en somme rien d'autre que la différence entre les frais comparatifs formant la base du commerce international. Par conséquent, les pays qui sont menacés par un dumping réel n'auront, à la longue, pas d'autre possibilité que celle de modifier leur structure économique en réalisant une spécialisation de la production surtout des produits qui offrent le plus d'avantages comparatifs. Cette solution s'impose d'ailleurs car il serait peu logique que les pays industriels favorisent d'une part le développement économique des pays sous-développés et empêchent d'autre part la vente de leurs produits résultant précisément de ce même développement.

En pratique l'adaptation des anciens pays industriels s'avère dure et nécessite beaucoup de temps. D'ailleurs, il n'est pas exclu qu'un dumping sensible survenant brusquement déclenche un fléchissement redoutable de l'activité économique en général. De ce fait, on comprend fort bien que les branches économiques menacées désirent une protection efficace de l'Etat. Mais en aucun cas une telle protection ne devrait avoir un caractère permanent. Lors d'une surexpansion, au cours de laquelle les modifications structurales s'effectuent assez facilement, les mesures de protection devraient être complètement abandonnées. Cependant, l'expérience a prouvé que le protectionnisme est aussi puissant en période de prospérité qu'en phase de dépression.

Le statut du GATT, dans l'article 6, défend le dumping artificiel s'il constitue une menace sérieuse pour une branche économique dans le pays d'importation. Dans un tel cas, ce pays est autorisé à prélever des droits d'entrée pour égaliser la différence de prix. Par contre, une défense d'importation ou un contingentement serait illicite. L'article 17 défend les subventions aux exportations. Mais, en pratique, il est difficile de contrôler si cette disposition est vraiment observée.

En ce qui concerne le dumping réel, les autorités du GATT ont désigné une commission pour étudier le problème. Puisque le GATT s'inspire, dans la mesure du possible, des principes d'une économie libre, il s'agira de trouver une solution permettant aux anciens pays industriels d'effectuer petit à petit les modifications structurales nécessaires.

En Europe occidentale, le problème du dumping se pose surtout dans le secteur des textiles qui souffre des importations de marchandises bon marché en provenance du Japon, de Hong-Kong, de la Chine et des pays de l'Europe orientale.

Les mesures de défense qu'on a adopté en Suisse en promulguant l'arrêté fédéral du 28 septembre 1956 sont placées sur une base juridique relativement faible. On peut tout d'abord se demander si les articles invoqués par la Constitution fédérale (articles 28 et 29) sont suffisants pour justifier un arrêté fédéral dont les termes sont nécessairement très généraux. Ensuite, puisque ces dispositions sont contraires au statut du GATT, elles ont perdu beaucoup de leur utilité en tant qu'instrument de la politique commerciale défensive depuis l'accession provisoire de la Confédération Suisse à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Bien que la Suisse ait, dans sa déclaration concernant l'accession provisoire, fait des réserves à ce sujet, elle ne pourra guère pratiquer un protectionnisme efficace en se basant sur l'arrêté fédéral susmentionné.

D'autres difficultés se présentent : en effet, la définition du dumping n'est pas du tout facile. Quelles sont les mesures prises par l'étranger ou quelles sont les conditions extraordinaires régnant à l'étranger qui justifieraient une intervention ? Quelles sont les incidences affectant les intérêts essentiels ? Quels sont les prix dérisoires ? Quel est le vrai prix d'importation ? Quels sont les frais de production comparables ? Quelle est la qualité comparable s'il n'y a pas de produit semblable sur le marché interne ? Ces quelques questions montrent les nombreuses difficultés techniques et juridiques que soulève chaque intervention directe à l'établissement des prix.

Pour régler ces problèmes, le Conseil fédéral a délégué ses pouvoirs au département de l'économie publique qui adoptait un procédé exigeant que les prix des marchandises importées soient certifiés. Puisque cet acte d'administration n'a pas été promulgué par ordonnance publiée dans le recueil officiel des lois fédérales, le tribunal fédéral l'a déclaré illicite (arrêté du 2

décembre 1960). Depuis, l'importation de textiles fut à nouveau libre jusqu'au moment où le département de l'économie publique édicta l'ordonnance du 24 mai 1961. Cette nouvelle ordonnance, entrée en vigueur le 30 mai 1961, veut que le prix des produits textiles importés du Japon ne soit pas inférieur au prix des produits comparables en Suisse. Le prix d'importation tient compte des droits d'entrée, des frais de transport, de la quantité et de la marche commerciale. De surcroît, elle alloue une marge négative de 10 % pour les tissus en coton, de 12 % pour les tissus en laine et de 20 % pour les autres articles.

Cet exemple prouve que le problème du dumping et de la défense contre une « crise importée » ne se résout que difficilement par un contrôle des prix ou par des entraves d'importation.

La seule solution utile se trouve dans l'adaptation rapide des branches affectées aux nouvelles conditions de concurrence internationale. Surtout en phase de prospérité, pareille adaptation peut s'effectuer sans difficultés conjoncturelles majeures. Les responsables des branches économiques menacées dans les anciens pays industriels doivent comprendre qu'il faut abandonner la production en masse d'objets exigeant peu de capital et beaucoup de main-d'œuvre non-qualifiée. Le développement général les oblige à se spécialiser sur de nouveaux produits où le travail qualifié et le capital, engagés dans un appareil de production compliqué mais rationnel, trouvent une bonne rémunération.

Actuellement, c'est avant tout l'industrie des textiles qui doit résoudre ces problèmes, mais bientôt d'autres branches se verront obligées de suivre le même chemin.

Lorsque l'Etat est appelé à intervenir pour un dumping réel, il devrait en même temps prendre des mesures favorisant le décalage structural de l'économie. C'est la seule possibilité qu'il possède pour sauvegarder la forte position de la Suisse sur les marchés internationaux et pour maintenir une stabilité conjoncturelle à l'intérieur du pays.

211.52 *Contrôle des biens-fonds*

Dans une économie libre, les prix des biens-fonds sont déterminés — comme tous les autres biens — par le jeu de l'offre et de la demande. Toutefois, il y a une différence fondamentale. Tandis que l'offre des biens augmente en général selon l'accroissement de la demande, l'offre des biens-fonds est rigide, parce que les réserves de sol sont limitées. Or, lorsque ces réserves sont épuisées et que la demande, incitée par l'accroissement de la population et par l'expansion conjoncturelle, continue d'augmenter, il est évident qu'elle déclenchera ainsi une véritable inflation des prix des biens-fonds. La porte

sera alors ouverte aux spéculations les plus féroces et, infailliblement, l'Etat sera appelé à intervenir.

Dans ces circonstances, il y a, en principe, quatre possibilités pour une intervention de l'Etat : a) étatisation du sol, b) contrôle des prix, c) augmentation de l'offre et d) diminution de la demande. De ces quatre solutions, les deux dernières seules ont une valeur pratique.

Il est clair tout d'abord que l'étatisation du sol par le moyen de l'expropriation, qu'elle soit effectuée avec ou sans dédommagement des propriétaires privés, est un acte révolutionnaire qui détruit la conception de la propriété privée et n'est guère compatible avec la liberté humaine.

Le contrôle des prix des biens-fonds, ou simplement la surveillance de ces prix, ou des mesures fiscales qui essayent d'influencer l'établissement des prix ne constituent pas non plus des interventions appropriées. Nous avons déjà relevé qu'on éprouve, à juste titre, une aversion profonde contre toutes les immixtions de l'Etat visant à la réglementation des prix. Les nombreuses et mauvaises expériences ne laissent aucun doute à ce sujet. Elles ont prouvé que pareilles interventions sont très facilement éludées et entraînent des immixtions toujours plus sévères jusqu'à ce que l'économie soit finalement étouffée par une avalanche de dispositions légales. La solution doit donc être recherchée dans une modification de l'offre et de la demande.

En ce qui concerne l'offre, l'Etat devrait essayer d'acheter les biens-fonds pendant la dépression pour les revendre ensuite en phase de prospérité. Bien qu'une telle politique présente à première vue des avantages anticycliques incontestables, elle est assez difficile à réaliser. D'abord, pour qu'elle soit efficace, il est indispensable que les achats et les ventes effectués par l'Etat atteignent un volume considérable. Par conséquent, il est difficile de s'imaginer qu'un peuple démocratique consentie à ce que l'Etat déploie une forte activité dans le domaine des biens-fonds. L'Etat, lorsqu'il s'agirait de revendre ses réserves de sol en temps de prospérité, pourrait se soustraire à ses obligations en prétextant que ses propres besoins ont également augmentés et que l'accroissement de la population exige que les biens-fonds restent entre les mains des pouvoirs publics. D'ailleurs, l'Etat pourrait invoquer que les réserves disponibles, même si elles étaient accessibles aux acheteurs privés, ne suffiraient pas pour couvrir la demande accrue. Ces considérations montrent que la modification de l'offre par une politique anticyclique de l'Etat n'est guère réalisable.

Toutefois, il convient de relever que l'offre des biens-fonds varie considérablement de région en région. On sait que la pénurie se fait sentir dans les villes surtout tandis qu'à la campagne les conditions sont encore normales. Or, par une planification régionale saine, prévue sur une longue échéance, l'Etat peut encourager la construction d'immeubles en dehors des villes. La prospection de terrains ruraux à proximité des villes par la construction de

routes, de canalisations et d'autres facilités, accompagnées d'un allègement des conditions fiscales dans les communes, offriraient sans doute de bonnes chances pour stabiliser le mouvement inflationniste des prix des biens-fonds. Mais à l'intérieur des villes aussi une meilleure utilisation des terrains — en permettant la construction de gratte-ciel par exemple — apporterait un allègement certain au marché des biens-fonds.

Quant à la demande, une intervention de l'Etat s'avère beaucoup plus difficile. Pour des raisons sociales, il n'est pas possible de réprimer la demande des logements qui détermine surtout la demande pour les biens-fonds. Mais il y a d'autres facteurs encore qui contribuent à une augmentation indésirable de la demande, à savoir la spéculation et plus récemment l'infiltration étrangère.

La lutte contre les spéculations est en général peu efficace parce qu'elle est, dans la majorité des cas, éludée ou parce qu'elle se répercute sur d'autres domaines. En l'occurrence, il convient de relever que la spéculation proprement dite constitue un élément indispensable pour le fonctionnement du mécanisme des prix dans un système économique libre. Elle est plutôt un effet qu'une cause de l'inflation.

En Suisse, la hausse sur le marché immobilier pendant ces dernières années a déclenché une vague de protestation contre l'infiltration étrangère. De larges milieux de la population eurent le sentiment que «la mise à l'encan du sol suisse» constituait un problème tellement important qu'une intervention de la Confédération était impérieuse.

A la suite de quelques interpellations et motions parlementaires, le Conseil fédéral a diffusé, le 15 novembre 1960, un message concernant l'institution du régime de l'approbation pour le transfert de biens-fonds à des personnes à l'étranger.

Bien que les données statistiques sur la surface et la valeur de la propriété immobilière en mains de personnes étrangères ne sont, pour autant qu'on sache, pas inquiétantes, le Conseil fédéral a déclaré⁸ : «Notre pessimisme repose sur la constatation que la cause primaire des investissements de capitaux étrangers dans les immeubles suisses, soit la stabilité de nos conditions économiques et sociales, persistera à vues humaines. Cette tendance est encore favorisée par le fait que les impôts épargnés en Suisse ne sont pas entièrement compensés par la perte subie sur les intérêts des capitaux. Enfin, il se peut que la participation de la Suisse à l'Association européenne de libre-échange incite des ressortissants de pays tiers à investir plus largement des capitaux dans des entreprises et des immeubles suisses . . . Cette évolution

8) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'institution du régime de l'approbation pour le transfert de biens-fonds à des personnes à l'étranger, du 15 novembre 1960, p. 5 ss.

peut conduire, en définitive, à un fâcheux affaiblissement de notre indépendance économique. . . . Les conséquences économiques . . . du droit illimité de vendre un bien immobilier à un acquéreur à l'étranger, sont assez graves pour qu'il soit justifié d'y apporter une restriction dans l'intérêt public.» On remarque que le Conseil fédéral, en diffusant son message, fut quelque peu gêné et eût préféré s'abstenir d'une intervention directe de l'Etat. Et, en effet, l'introduction d'un régime d'approbation soulevait des problèmes juridiques presque insurmontables. Les discussions publiques et parlementaires ont clairement montré que la constitutionnalité d'une telle intervention est fortement contestée. Mais la crainte d'une infiltration étrangère l'emporta sur les scrupules d'ordre juridique. L'arrêté fédéral instituant le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger entra en vigueur le 1^{er} avril 1961 et durera jusqu'au 31 décembre 1965.

Bien que cette mesure ait en premier lieu un but de protection contre une menaçante infiltration étrangère, elle sert en même temps aux fins de la politique conjoncturelle, pour autant qu'elle contribue à un allègement sur le marché des biens-fonds. Cependant, il est difficile, sinon impossible, de vérifier si cette contribution est vraiment appréciable et efficace.

211.53 *Statut légal de l'horlogerie*

Personne ne peut contester que l'horlogerie est une des principales branches industrielles de l'économie suisse. Elle est marquée d'un nombre de traits saillants qui la distinguent nettement des autres grandes industries suisses. Parmi les différents facteurs qui déterminent la situation particulière de l'horlogerie nous mentionnerons la forte orientation vers l'exportation, la prédominance prononcée de la petite entreprise, la concentration régionale, la structure en partie artisanale de la production et la forte sensibilité aux fluctuations économiques. Jadis la montre était considérée comme article de luxe et de mode. Les hauts et les bas de l'économie générale se répercutaient donc de façon particulièrement accusée sur les affaires de l'horlogerie, puisque les Etats clients s'opposent à l'importation des produits non-essentiels par des mesures restrictives aussitôt que la conjoncture fléchit et qu'ils désirent protéger leurs industries indigènes.

Très tôt déjà le sentiment d'être livrés aux aléas de la conjoncture a éveillé chez les horlogers le désir de recourir à l'aide des pouvoirs publics. Et, en effet, l'histoire des interventions de la Confédération dans l'industrie horlogère est très étroitement liée aux dépressions survenues depuis la fin de la première guerre mondiale. Déjà en 1921 et en 1922 «la Confédération se

trouva dans la nécessité d'apporter à l'industrie horlogère une aide financière pour couvrir une partie des pertes sur le change causées par la vente dans les pays à monnaie dépréciée»⁹.

Quelques années plus tard la grave crise mondiale des années trente imposait de nouvelles interventions de la Confédération et la chaîne des mesures de protection de l'Etat ne s'interrompit plus jusqu'à nos jours. De cette histoire, longue et compliquée, nous nous bornerons de mentionner la création de l'ASUAG (Société générale de l'horlogerie suisse S. A.) en 1931, les arrêtés du Conseil fédéral du 12 mars 1934 (prorogé de deux ans en 1935), du 13 mars 1936, du 29 décembre 1937 et du 23 décembre 1948. «Ces arrêtés du Conseil fédéral étaient fondés sur l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933/22 juin 1939 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger.

L'entrée en vigueur des nouveaux articles économiques de la constitution modifia la situation du point de vue de la base légale. Lors de l'élaboration de ces articles, on avait, en effet, déclaré expressément que l'intervention de la Confédération dans l'industrie horlogère constituait un cas typique de l'application de l'article 31 bis de la constitution. Par conséquent, les mesures de droit public en faveur de l'horlogerie devaient revêtir la forme d'un arrêté fédéral spécial soumis au référendum. Ce fut l'arrêté fédéral du 22 juin 1951 sur les mesures propres à sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère suisse»¹. Ce dernier arrêté est resté en vigueur jusqu'à la fin de l'année 1961.

Toutes ces réglementations s'inspiraient des idées protectionnistes en matière de politique économique pour conserver la structure de l'industrie horlogère. Sous l'effet des mesures de politique douanière prises par certains pays, en vue d'entraver l'importation de montres terminées, l'exportation d'ébauches et de mouvements nus s'était développée d'une manière inquiétante, et par suite les dispositions légales visaient d'enrayer ces exportations pour parer au danger d'une vaste transplantation de l'industrie horlogère à l'étranger. Pour réaliser cela il était nécessaire d'introduire un régime de contrôle subordonnant à un permis l'exportation de produits ayant une importance stratégique pour l'industrie horlogère. Pour garantir l'efficacité de cette mesure il fallait évidemment l'assortir d'un contrôle de la production par une réglementation soumettant à un permis l'ouverture, l'agrandissement et la transformation, non seulement des fabriques d'ébauches et de parties réglantes, mais toutes entreprises de l'industrie horlogère.

Puisque les mesures de protection officielles étaient complétées par une «Convention collective de l'industrie horlogère» consistant essentiellement

9) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'industrie horlogère (Statut légal de l'horlogerie), du 16 décembre 1960, p. 14.

1) Message du Conseil fédéral du 16 décembre 1960, p. 17.

dans la fixation des prix des ébauches et des pièces détachées et d'une réglementation de droit privé restreignant le chablonnage², les industries clés se sont procurées un monopole pratiquement illimité.

Cependant, cette restriction de la libre concurrence par les contrôles de l'exportation, de la fabrication et des prix n'a pas pu éviter une amélioration très notable de l'appareil de production et de la capacité de concurrence des industries horlogères étrangères. Divers pays qui, jusqu'ici, couvraient leurs besoins en montres par voie d'importations ont créé leur propre industrie horlogère et d'autres ont entrepris une sérieuse offensive pour développer leurs exportations horlogères en vue de conquérir les marchés mondiaux. N'étant pas entravées par un ordre de concurrence restrictif et profitant d'une main-d'œuvre meilleur-marché, les industries horlogères étrangères sont parvenues à offrir certains articles à des prix beaucoup plus favorables que l'industrie suisse.

Par contre, l'horlogerie suisse, entravée par les réglementations de droit privé et public, ne s'est pas montrée suffisamment souple pour s'adapter aux modifications rapides et considérables de la concurrence internationale. Le régime du permis d'exportation et de la fabrication a fait obstacle à une production en grandes séries, plus rationnelle et plus technique.

L'isolement partiel de l'étranger avait pour conséquence une rationalisation insuffisante et réduisait la capacité de concurrence de l'industrie horlogère suisse. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que de nombreuses entreprises de l'horlogerie aient cessé de tenir les engagements auxquels elles avaient souscrits en matière de fixation de prix.

La conception de base du statut légal de l'horlogerie du 22 juin 1951 portait encore l'empreinte des années de crise et essayait surtout de sauvegarder la structure de l'industrie horlogère. Dans l'intervalle l'essor extraordinaire de la conjoncture, les changements survenus sur les marchés mondiaux et les efforts tendant à l'intégration économique ont provoqué un revirement complet des conceptions économiques. Les idées essentiellement conservatrices qui régnaient lors de l'élaboration de l'ancien statut légal de l'horlogerie ont cédé la place à une politique beaucoup plus libérale et plus dynamique et on se souvient maintenant de la libre initiative de l'entreprise privée, à laquelle l'économie suisse doit en grande partie son niveau de vie élevé.

C'est dans cet esprit que le Conseil fédéral a présenté son nouveau message du 16 décembre 1960 concernant l'industrie horlogère suisse.

2) Par chablonnage on entend : «l'exportation des ébauches et des pièces détachées constitutives du mouvement.» Message du Conseil fédéral du 16 décembre 1960, p. 15.

Par la nouvelle législation le Conseil fédéral a exprimé l'intention d'abandonner l'industrie horlogère entièrement à elle-même après le 31 décembre 1971.

Pour faciliter les adaptations qui s'imposeront, un régime de transition permettra d'annihiler progressivement les interventions fédérales.

En considérant les modifications réalisées dans le nouveau statut on ne peut guère parler d'un renouvellement de l'ancien régime. Le Conseil fédéral a dégagé les trois traits suivants pour remplacer le point de vue démodé visant la protection de la structure actuelle de l'horlogerie³ : «Le premier doit consister à orienter l'industrie horlogère vers une consolidation de sa position sur les marchés internationaux et à abandonner les mesures qui ne contribuent pas effectivement au renforcement de sa capacité de concurrence ou qui l'affaiblissent même. C'est dans cet esprit qu'il faut tendre à la suppression du permis de fabrication, qui se justifie d'autant plus que l'introduction envisagée d'un contrôle technique, consacré par des mesures de droit public, dotera l'autorité d'un instrument bien plus propre à stimuler la productivité de l'industrie horlogère suisse. Ce contrôle technique doit, en première ligne, empêcher l'exportation de montres de qualité insuffisante, qui pourraient nuire au bon renom de la montre suisse et affaiblir ainsi la position de notre industrie horlogère. En établissant des exigences minimums de qualité, qui devront aussi avoir une influence sur le niveau de la production, il devra simultanément contribuer à enrayer une extension excessive de l'appareil de production, objectif qu'on a cherché à atteindre dans l'actuel statut, au moyen du permis de fabrication. Il convient tout particulièrement de relever que le contrôle technique est bien plus à même d'assurer cette sélection dans l'industrie horlogère que ledit permis de fabrication, qui ne pouvait déployer ses effets qu'à l'égard des personnes désirant ouvrir une nouvelle entreprise et non pas à l'égard de celles qui étaient déjà établies.

A cet objectif ayant un caractère surtout positif, s'ajoute un deuxième plutôt restrictif, soit le maintien d'une réglementation des exportations par des dispositions de droit public. Cette mesure, qui tend, en première ligne, à combattre le chablonnage, vise également le maintien de la réputation de la montre suisse quant à sa qualité et le renforcement de la capacité de concurrence de notre industrie horlogère. L'exportation sera réglée, aussi à l'avenir, au moyen du régime du permis, qui sera donc maintenu dans le nouveau statut.

Finalement, le troisième objectif du nouveau statut consiste à faciliter les adaptations qu'exigent le maintien et le développement de la capacité de concurrence de l'industrie horlogère suisse et d'amener ainsi par étapes, c'est-

3) Message du Conseil fédéral du 16 décembre 1960, p. 37.

à-dire en évitant des transformations trop brusques, cette branche économique à une liberté de concurrence complète.»

Si nous citons ces paroles c'est parce qu'elles montrent le revirement complet qui s'est effectué au sujet de la politique économique et parce qu'elles montrent que le Conseil fédéral est résolu d'abandonner l'ancien protectionnisme à un moment où la conjoncture est généralement bonne.

Les deux Chambres ayant accepté le nouveau statut, l'industrie horlogère suisse sera libérée de ses béquilles à partir du 1^{er} janvier 1967. Désormais elle devra sans doute faire preuve d'une politique commerciale plus dynamique. Si elle se montre suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution rapide des marchés internationaux elle pourra maintenir son pouvoir de concurrence malgré le manque des interventions de l'Etat. Il paraît donc peu probable qu'elle sera dépassée par le développement des industries horlogères étrangères, encouragées plutôt que réprimées, par l'ancienne politique restrictive suisse.

211.6 *Vente à tempérament*

Dans les débats sur la politique conjoncturelle la vente à tempérament est assez souvent mentionnée. Les uns en louent les effets stimulants, tandis que d'autres condamnent la vente à tempérament en faisant valoir qu'elle favorise les tensions inflationnistes et aggrave les phénomènes de friction lors d'un essoufflement de l'activité économique.

Le système de la vente à tempérament est ancien ; déjà les Romains l'ont pratiqué⁴. Du point de vue économique la vente à tempérament peut être considérée en tant que pouvoir d'achat consommé à l'avance. Pour le consommateur il s'agit d'un crédit pour lequel il doit payer des intérêts et des frais d'administration qui varient en général entre 10 et 20 %. L'achat par acomptes et donc sensiblement plus cher que l'achat au comptant.

Au lieu d'épargner pour consommer plus tard, l'acheteur consomme tout de suite pour payer plus tard. En Amérique on dit que «l'épargne permet l'achat d'une maison pour y mourir, la vente à tempérament permet l'achat d'une maison pour y vivre», mais souvent au prix de quels soucis⁵.

On sait que la majorité des achats par acomptes sont contractés par des personnes qui vivent de revenus modestes. De ce fait le paiement des mensualités va au détriment de l'épargne pour autant que celle-ci ne soit pas sauvegardée par l'épargne forcée. Cela revient à dire que l'afflux de l'épargne est détourné de sorte que dans la mesure où il a servi jadis au financement

4) Rosset: La vente à tempérament, ses aspects économiques et juridiques, p. 3.

5) Rosset: op. cit., p. 9.

des crédits pour la production des biens d'investissement il favorise maintenant la production des biens de consommation, ce qui peut sérieusement déranger l'équilibre économique si le volume des ventes à tempérament dépasse un certain niveau ⁶.

D'autre part, puisque ce sont surtout les revenus modestes qui sont engagés, il est évident que même une légère diminution des salaires, voire de la conjoncture, provoquera des crises budgétaires dans de nombreux ménages.

Du point de vue conjoncturel, il est certain que les ventes par acomptes augmentent le volume des crédits, et de la demande, si bien que l'essor de la conjoncture reçoit de nouvelles impulsions. Puisque les affaires à tempérament prospèrent surtout en phase d'expansion où les perspectives sont jugées généralement bonnes, l'effet expansif accentue les tensions inflationnistes à un moment où l'on aimerait les réprimer.

En résumant ces considérations on peut dire que :

- a) la vente à tempérament provoque un décalage dans la structure économique devenant ainsi plus fragile par rapport aux fluctuations économiques et
- b) qu'elle aggrave l'expansion de la conjoncture non moins que la contraction.

Du point de vue de la politique conjoncturelle la vente par acomptes est donc peu souhaitable. Faudrait-il la défendre pour cette raison ? Abstraction faite des considérations juridiques et sociales, nous ne pensons pas que cela constituerait une solution satisfaisante. Mieux qu'une défense serait une modification du montant des acomptes et de la durée du contrat selon la situation conjoncturelle.

D'ailleurs une intervention se justifie seulement si le volume des ventes à tempérament atteint un niveau redoutable.

Tandis qu'en Suisse on ne possède pas de chiffres statistiques relatifs aux affaires par acompte, on sait qu'en Amérique du Nord le volume des ventes à tempérament s'élève à 8—10 % du revenu national. Les estimations pour les pays européens varient entre 1,8 % (Belgique) et 3 % (Grande Bretagne) du revenu national ⁷.

Selon estimation d'une banque suisse les affaires à tempérament s'élèveraient dans ce pays à 350 millions de francs, soit plus de 10 % du revenu national.

Rosset ⁸ a déclaré : «C'est dire que la plus grande prudence s'impose en ce qui concerne toute intervention économique dans ce domaine, intervention qui pourrait aller à fin contraire du but poursuivi et qui ne pourrait se justi-

6) Rosset: op. cit., p. 10.

7) Rosset: op. cit., p. 4 s.

8) Rosset: op. cit., p. 10 s.

fier que par l'hypertrophie du système lui-même au cas où il comporterait une exploitation généralisée de certaines faiblesses humaines.»

D'ailleurs Rosset⁹ suggère qu'une intervention, lorsqu'elle s'impose, pourrait se faire par la voie d'un «Gentlemen's Agreement» que la Banque nationale concluerait avec les autres banques pour freiner le financement des petits crédits octroyés pour les achats à tempérament. Il développe cette idée en disant : «Elle a l'avantage de la souplesse et doit certainement être préférée à une solution légale qui aurait l'inconvénient d'être rigide, à moins de comporter des modifications constantes, selon l'évolution de la conjoncture, ainsi que l'exemple des Etats-Unis le prouve, modifications propres à créer un fâcheux état d'incertitude»⁹.

Par contre, le délégué aux possibilités de travail a déclaré : «Solchen Bedenken kann entgegengehalten werden, dass die Konjunkturpolitik der verschiedensten Handhaben bedarf, um sich durchzusetzen»¹. Respectant la signification des effets psychologiques et considérant que la modification du montant des acomptes n'est pas contraire aux buts d'ordre social le délégué poursuit : «Aber da man sich nun einmal entschlossen hat, solche Anordnungen ohnehin zur Bekämpfung von Missständen und Übermarchungen zu erlassen, besteht keinerlei Anlass, die Regulierung des Ratenkaufes nicht auch ihrerseits in den Dienst der Konjunkturbeeinflussung zu stellen. Genau das gleiche geschieht heute im Bereiche der Investitions-, Steuer-, Budget-, Währungs- und Aussenhandelspolitik, wo der moderne Staat ebenfalls danach trachtet, die konjunkturpolitischen Erfordernisse zur Geltung zu bringen, ob schon die staatliche Betätigung auch hier primär ganz anderen Zwecken diene»².

Mais lors de la nouvelle réglementation légale de l'achat à tempérament le Conseil fédéral n'a pu se rallier à cette opinion. Dans son message à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi concernant la vente par acomptes et la vente avec paiements préalables du 26 janvier 1960 il a souligné que la nouvelle loi ne veut pas réaliser des buts de politique économique et conjoncturelle. Pour motiver son attitude le Conseil fédéral a déclaré : «L'article 64 de la constitution fédérale sur lequel repose la présente réglementation de droit privé, ne constituerait guère une base juridique suffisante pour des mesures de cet ordre. Des immixtions dans le domaine économique ne se justifient au contraire que dans la mesure nécessaire pour réaliser la protection sociale envisagée»³.

9) Rosset: op. cit., p. 18.

1) NZZ, Nr. 3484, 5. 12. 1956.

2) NZZ, Nr. 3448, 5. 12. 1956.

3) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi concernant la vente par acomptes et la vente avec paiements préalables du 26 janvier 1960, Feuille fédérale, 1960, p. 553.

En Suisse, on a donc jugé utile de renoncer à une modification du montant des acomptes et de la durée du contrat de vente à tempérament, en tant qu'instrument de politique conjoncturelle.

211.7 *Signification conjoncturelle du nombre des ouvriers étrangers*

Bien souvent on a préconisé à l'Etat de poursuivre sa politique conjoncturelle au sujet de ses dispositions concernant l'admission des ouvriers étrangers. D'après cette conception l'Etat devrait favoriser l'immigration des ouvriers étrangers pendant la phase de prospérité en libéralisant les conditions d'admission. Pendant la dépression, il devrait retirer les permis de travail afin que les ouvriers étrangers soient rapatriés.

D'autres prétendent que pareille politique n'est pas suffisamment efficace pour contribuer à la stabilisation conjoncturelle et soulignent de surcroît le danger de l'infiltration étrangère due au fait que les ouvriers étrangers ne s'adaptent que difficilement aux nouvelles conditions de vie rencontrées dans le pays d'immigration.

Il convient donc d'examiner de plus près l'importance économique et sociale de ce problème.

En Suisse le marché de travail interne s'est complètement desséché pendant les années récentes. En été 1960, on comptait seulement 800 personnes environ cherchant un emploi, tandis qu'il y avait plus de 6.000 places de travail non occupées. Le nombre des heures de travail supplémentaires pour lesquelles les cantons ont donné une autorisation avait presque doublé par rapport à l'année précédente⁴.

Naturellement cet excédent spectaculaire de la demande sur l'offre est dû principalement à l'essor vigoureux de la conjoncture dont la force va encore en grandissant procurant à de nombreuses entreprises des commandes qui absorbent leur pleine capacité de production pendant les deux ou trois prochaines années. En moyenne il paraît que l'état de plein emploi est assuré pour au moins huit mois à l'avance⁵.

Dans ces circonstances, il est compréhensible que les entrepreneurs aient essayé de combler la pénurie de la main-d'œuvre en attirant des ouvriers étrangers et il n'est pas surprenant que le nombre des étrangers employés en Suisse ait atteint, en 1961, un nouveau niveau record d'après-guerre de 548.000 personnes, soit 10 % de la population suisse (5,4 millions à fin 1960) ou 20,2 % de la population active (2,7 millions environ). Ces rapports sont un peu inférieurs à ceux d'avant 1914. On dénombrait alors 600.000 étrangers, ce qui représentait 15,4 % de la population résidente en Suisse.

4) Küng: Schweizerische Arbeitsmarktp Probleme, dans Orientierungen der Schweizerischen Volksbank, Nr. 41, Mai 1961, p. 3.

5) Julius Bär & Cie.: Wochenbericht Nr. 17, Zürich, 5. Mai 1961, p. 3.

Par rapport à l'année 1960 le nombre des ouvriers étrangers à augmenté de 26 %. Ce nombre est en effet considérable si l'on pense qu'il correspond environ à la population de Zurich. Toutefois, il convient de relever que seulement 31,7 % des étrangers résident en permanence en Suisse, tandis que la majorité (68,3 %) séjourne moins qu'une année dans le pays. Du total des étrangers travaillant en Suisse, 382.000 (69,6 %) sont d'origine italienne, 91.000 (16,6 %) de provenance allemande et 40.000 (7,3 %) de provenance autrichienne, tandis que le reste se répartit sur des pays tels que la France, l'Espagne, la Grèce, la Grande Bretagne, et la Turquie.

Parmi les nombreuses branches économiques employant de la main-d'œuvre étrangère, on avait dénombré 142.265 (25,9 %) dans l'industrie du bâtiment, 97.277 (17,7 %) dans l'industrie métallurgique et mécanique, 66.905 (12,2 %) dans l'hôtellerie, 29.061 (5,8 %) dans les ménages, et 24.581 (4,5 %) dans l'agriculture ⁶.

Parfois on rencontre des entreprises textiles dont presque 90 % des ouvrières sont des étrangères, et il y a des chantiers sans un seul ouvrier de nationalité suisse.

On comprend que pareilles proportions suscitent une certaine inquiétude. Avant tout on aimerait connaître les répercussions sur l'économie nationale et sur la structure sociale et politique du pays. Quels sont les effets conjoncturels, les effets sur le volume de la production, sur le volume de la consommation, et sur le commerce extérieur ?

Pour apprécier l'importance des ouvriers étrangers pour l'économie nationale il est utile de comparer leur nombre au produit social net et réel, vu que l'on ne dispose pas de statistique de production générale en Suisse.

Tandis que l'index du produit social net et réel est passé de 100 en 1949 à 160 en 1959, l'index du nombre des ouvriers étrangers accuse dans la même période un accroissement de 100 à 310 ⁷. Donc, le nombre des ouvriers étrangers a augmenté à une cadence beaucoup plus rapide que le bonis réel du produit social. En bref, cela signifie qu'il fallait tripler le nombre des ouvriers étrangers pour augmenter le produit social de 60 % environ. Autrement dit, les ressources de la population active en Suisse n'auraient pas suffi d'élever la production au niveau actuel. Pour maintenir un taux d'accroissement moyen de 5 % du produit social pendant les dix dernières années il était nécessaire d'augmenter la main-d'œuvre étrangère de manière progressive malgré l'accroissement de la population indigène.

En extrapolant ce développement à l'avenir et même en considérant l'augmentation de la population active aborigène durant les prochaines années, vu que de nombreux enfants nés pendant et après la guerre participeront à la

6) NZZ, Nr. 4495, 26.II.1961.

vie active, on peut estimer que le chiffre d'étrangers travaillant en Suisse atteindra les 800.000 en 1965⁷.

Si, pour une raison ou une autre, il s'avérera impossible de puiser des réserves de main-d'œuvre étrangère, il faudra compter avec un recul du taux d'accroissement du produit social, car il paraît peu probable qu'on pourrait combler la lacune en augmentant et en accélérant la productivité.

Les avis, quant à l'interprétation des aspects conjoncturels que présente l'étroite relation entre l'accroissement du produit social et le chiffre des ouvriers étrangers, sont partagés. Les entrepreneurs soulignent la nécessité impérieuse d'une forte force ouvrière étrangère en raison de la pénurie chronique sur le marché intérieur du travail et exigent que les autorités appliquent des dispositions plus libérales facilitant l'immigration. Ils relèvent que le dessèchement complet du marché du travail aurait pour conséquence une véritable chasse aux ouvriers ce qui s'exprimerait inévitablement par une hausse des prix, des salaires et des frais et par une diminution de la qualité des produits. Déjà à l'heure actuelle les changements d'emplois au cours d'une année atteignent, par endroit, 30 % du nombre du personnel.

Selon l'avis des entrepreneurs une immigration insuffisante de la main-d'œuvre étrangère se traduirait, non seulement par une hausse des salaires, mais aussi par un accroissement exagéré du volume des investissements déclenchant à son tour une nouvelle vague inflationniste. D'ailleurs on fait valoir que les entreprises offrant les meilleures rémunérations attireraient la majorité de la main-d'œuvre, dépeçant ainsi de nombreuses autres branches industrielles moins florissantes et entraînant un fâcheux changement structurel.

En plus, les entrepreneurs font remarquer que leurs concurrents des pays-membre du Marché commun, surtout la République Fédérale Allemande ont, depuis quelque temps déjà, souvent recours à la main-d'œuvre de l'Italie, de l'Autriche, de Grèce, d'Espagne, et parfois des territoires plus éloignés encore. Puisque ces concurrents sont en mesure d'offrir de meilleures conditions d'immigration et de logement que la Suisse, ils attirent les ouvriers étrangers en dépit du fait que les salaires soient légèrement plus élevés par rapport à ceux des pays concurrents.

Les immigrants préfèrent en général un lieu de travail où les dépenses pour le logement et pour les impôts soient minimales. La plupart des ouvriers étrangers provenant des pays méridionaux, n'attache pas beaucoup d'importance au confort du logement, mais ils désirent vivre avec leurs familles, ce qui implique des immigrations additionnelles.

Vu qu'en Suisse les dispositions concernant l'hygiène du logement et l'admission des membres de famille sont plus sévères que dans d'autres pays, il est incontestable que les entrepreneurs des pays voisins ont un certain

7) NZZ, Nr. 402, 4. 2. 1961.

avantage pour le recrutement des ouvriers étrangers. C'est pourquoi les entrepreneurs suisses ont commencé de s'occuper, non seulement du recrutement, mais aussi du logement et de l'intégration sociale des étrangers travaillant dans leurs usines.

Finalement les employeurs prétendent que la Suisse ne saurait profiter d'une conjoncture et perdrait sa place dans la compétition internationale si le nombre des ouvriers étrangers était limité ou même réduit.

Par contre, les milieux syndicaux ont plutôt tendance de préconiser une limitation ou une réduction du chiffre des ouvriers étrangers. Si l'immigration devient trop abondante, ils craignent une détérioration de la situation des ouvriers suisses et de leur position lors des délibérations sur les contrats généraux de travail. En outre, les adversaires de l'immigration prétendent que la présence d'une forte main-d'œuvre étrangère ne signifie pas un allègement, mais au contraire une aggravation des tensions conjoncturelles, l'aménagement de leurs lieux de travail nécessitant de nouveaux investissements et leur pouvoir de consommation déclenchant en outre de nouvelles impulsions inflationnistes.

D'autre part, les adhérents de la politique d'admission restrictive soulignent que la trop forte participation des ouvriers étrangers à l'économie suisse comporte les dangers redoutables de l'aliénation démographique, sociale, politique et économique.

Que doit-on penser de ces deux avis si diamétralement opposés ?

Du point de vue social, on est, en principe, d'accord que l'admission des étrangers en tant qu'ouvriers industriels, de l'artisanat, et employés de commerce ne doit pas ravir les emplois aux ouvriers suisses et ne doit pas exercer une influence « dumping » sur leurs salaires. Pour cette raison l'étranger obtient l'autorisation de travail qu'à condition que la place en question ne peut être occupée par un ouvrier indigène et qu'il ne travaille pas à un taux de salaire inférieur.

Malgré ces restrictions il est indéniable que la présence d'une abondante main-d'œuvre étrangère a freiné l'essor des salaires, parce qu'elle a reconstitué au marché du travail desséché une certaine flexibilité en adaptant l'offre à la demande accrue. De ce fait, la production et les profits des entrepreneurs ont pu être augmentés de sorte que la demande grandissante était couverte sans que le niveau des frais de production et des prix ne se soit sensiblement élevé. De cette manière la capacité de concurrence de l'industrie suisse s'est améliorée et sa force compétitive sur les marchés internationaux a été consolidée.

Puisque ce développement s'est effectué sans que l'Etat devait porter ni les charges sociales des étrangers nécessaires à leur éducation et à leur formation professionnelle, ni les charges sociales pour la vieillesse, l'invalidité ou la maladie, le produit social réel a donc considérablement augmenté. Les

ouvriers suisses n'ont pas moins profité de cette élévation du standard de vie que les entrepreneurs à la fin.

Les ouvriers étrangers et leurs pays d'origine en ont également bénéficié parce que leurs revenus étaient plus grands et parce que le chômage dans leur patrie était atténué. De cette manière l'expansion de la conjoncture a franchi les frontières et a pu s'amorcer dans ces pays moins favorisés.

Le progrès du bien-être aurait été plus grand encore, s'il n'y avait pas de puissantes forces agissant en sens contraire. En effet, la présence d'ouvriers étrangers dans l'économie suisse ne signifie non seulement un ralentissement du développement de l'inflation, mais elle déclenche aussi de nouvelles impulsions qui le favorisent.

Puisque l'immigration d'ouvriers étrangers commence seulement au moment de l'épuisement des réserves de la force ouvrière indigène, c'est-à-dire lorsque l'expansion de l'économie nationale a atteint le niveau du plein emploi, il est évident qu'il faudra créer de nouvelles places de travail pour occuper la main-d'œuvre étrangère. Cet élargissement de l'appareil de production qui résulte de l'extension des fabriques, et des besoins supplémentaires de nouvelles machines, d'outils, d'énergie, de matières premières et d'équipement de production complémentaire implique évidemment une augmentation considérable du volume des investissements ce qui se traduit, comme on le sait, par une nouvelle alimentation de l'essor conjoncturel. Küng⁸ évalue ces investissements supplémentaires à 10.000 francs par ouvrier étranger. Cela revient à dire que l'économie suisse devait investir une somme de 5,4 milliards de francs, avant que les ouvriers étrangers puissent commencer leur travail.

A ces investissements primaires s'ajoutent les dépenses secondaires notamment nécessaires au logement des personnes immigrées. A une époque, où la pénurie des logements est déjà très grande, un accroissement additionnel de la demande du côté des ouvriers étrangers déclenche naturellement de nouvelles impulsions sur la construction d'immeubles. Toutefois les besoins de logements des ouvriers étrangers sont nettement inférieurs à ceux de la population indigène parce qu'un certain nombre (50.000 ou 9,1 %) d'étrangers gardent leur domicile dans leur patrie et les ouvriers de saison (175.000 ou 32 %) se contentent en général de logements provisoires et bon marché.

Cependant, il y a un autre facteur important exerçant une influence expansive. La plupart des revenus alloués aux ouvriers étrangers se transforme en pouvoir de consommation qui s'ajoute à la demande interne et provoque, selon le principe du multiplicateur, une augmentation permanente de la demande active.

Du total des salaires estimé à 1,8 milliards de francs les étrangers dépendent environ 1 milliard sur le marché suisse, et transfèrent 800 millions dans

8) Küng: op. cit., p. 10.

leur pays d'origine sous forme d'épargne et de contributions à l'existence de leurs membres de famille⁹.

En admettant que cette relation représente un taux d'inclination à consommer de 1,8, l'accroissement de la demande active se chiffrerait finalement à 2,25 milliards de francs, ce qui représente décidément une somme non négligeable pour l'économie suisse.

Puisque les travailleurs étrangers exportent 800 millions de francs de leurs revenus, ils ne contribuent rien au financement des investissements qu'ils ont causé. Si le marché de capital suisse était desséché, l'exportation de ces revenus signifierait une hausse des taux d'intérêt et déclencherait inévitablement un nouveau mouvement inflationniste.

Mais, puisque le marché de capital suisse est alimenté par un abondant afflux de capitaux étrangers, l'exportation des revenus est économiquement justifiée, parce que la diminution du circuit d'argent provoque des effets lénitifs. D'ailleurs, à l'exception de l'année 1957, la formation de l'épargne en Suisse a toujours suffi au financement des investissements et l'économie suisse n'était pas obligée d'avoir recours à l'épargne étrangère.

Un dernier facteur expansif se traduit par le fait que la demande accrue à l'intérieur du pays s'exprime par une demande grandissante pour les biens d'importation. De cette manière l'expansion de la conjoncture se répercute à l'étranger et dans la mesure où elle est rehaussée par la demande pour les produits d'exportation suisse, elle stimule derechef son essor conjoncturel.

Ces considérations permettent de tirer la conclusion suivante : La présence d'ouvriers étrangers en Suisse dénote un allègement de la surexpansion conjoncturelle seulement si les forces productives apportées à l'économie nationale sont plus fortes que la demande additionnelle déclenchée.

Un autre aspect intéressant se présente si l'on s'imagine le cours de l'évolution économique de l'économie suisse n'ayant pas recours à l'aide de la force ouvrière étrangère. Dans ces circonstances le niveau des salaires s'engagerait sans doute dans un tourbillon inflationniste, qui entraînerait plusieurs répercussions fondamentales.

D'abord la main-d'œuvre se tournerait vers les branches industrielles offrant les salaires les plus élevés, un nombre réduit d'heures de travail, d'abondantes allocations sociales, des places de travail propres et agréables et la garantie d'un emploi stable. Les branches moins florissantes, étant privées d'une main-d'œuvre suffisante demandant des salaires abordables se verraient dans l'obligation d'abandonner leur production. Cela entraînerait un premier changement dans la structure économique auquel s'ajouterait tout de suite d'autres modifications pas moins fondamentales.

9) NZZ, Nr. 3897, 10. II. 1960.

Pour abaisser les frais de salaire les entrepreneurs essaieraient de pousser la rationalisation et l'automatisation de leurs entreprises à l'extrême. Mais, ces intentions rencontreront des possibilités très limitées. Même si les entrepreneurs disposaient du capital nécessaire au financement des investissements, l'exécution des projets se heurterait à la pénurie de la main-d'œuvre ; et, en raison du manque de personnel qualifié les équipements de rationalisation ne pourront être, ni construits, ni desservis. Un grand nombre de branches industrielles déplacera donc leur production ou serait forcé d'avoir recours à la force ouvrière étrangère.

Le niveau des prix et des salaires étant surélevé par rapport à l'étranger, la position de concurrence de l'industrie exportatrice sur les marchés internationaux serait sensiblement affaiblie et celle des industries étrangères renforcée. Il en résulterait d'une part une diminution du volume des exportations et d'autre part une amplification du volume des importations.

Or, on constate que ce seraient de nouveau les ouvriers étrangers qui profiteraient de cette situation par l'augmentation de leur emploi et de leur revenu. De surcroît ils seraient occupés dans leur patrie.

Ces considérations montrent que, grâce à l'immigration des ouvriers étrangers, l'économie suisse a pu maintenir sa structure économique traditionnelle qui, sans l'aide de cette main-d'œuvre aurait subi des modifications fondamentales impliquant de nombreux phénomènes de friction peu désirés.

Ayant relevé le rôle économique des ouvriers étrangers dans la phase expansive de la conjoncture et constaté, à part des forces stabilisatrices, des tensions inflationnistes déterminant le développement, il convient d'examiner les conséquences en cas de diminution de la conjoncture.

Selon la conception générale il faudrait, au moment du fléchissement de l'activité économique, s'exprimant par les premiers signes de chômage, licencier les ouvriers étrangers pour sauvegarder le plein emploi des ouvriers indigènes.

Pareille mesure paraît fort douteuse vu que la majorité (59 % en 1961) des étrangers ne sont pas des saisonniers et que ce nombre grandit tant qu'une bonne conjoncture se maintient et dure. Puisque la plupart de ces personnes vivent en Suisse avec leurs familles et sont en train de s'acclimatiser, il n'est guère concevable, socialement et politiquement, de les renvoyer d'un jour à l'autre. D'emblée le nombre des ouvriers qui délaisseront rapidement le marché du travail intérieur ne sera donc pas très grand.

Economiquement, le renvoi de la force ouvrière étrangère ne constitue non plus, un allègement appréciable. D'abord il n'est aucunement sûr que le déclin de l'emploi s'arrêtera si les ouvriers étrangers sont rapatriés. D'expérience on sait que le niveau des salaires est en général beaucoup trop rigide pour s'adapter assez rapidement à un fléchissement de la conjoncture. De ce fait, le niveau des frais de production et des prix demeure élevé se

traduisant nécessairement par un nouveau recul des possibilités de débouché et par un accroissement du chômage.

D'ailleurs, les tendances inflationnistes qui étaient efficaces pendant l'expansion de la conjoncture se ressentent inversement pendant la contraction. D'une part, les ouvriers étrangers abandonnant leurs emplois ne soutiennent plus la demande interne et vont s'ajouter, d'autre part, au sein des chômeurs à l'étranger en diminuant en fin de compte les possibilités de vente de l'industrie exportatrice suisse.

Tandis qu'il est difficile de mesurer la valeur exacte de toutes ces répercussions secondaires, on peut évaluer avec grande certitude un facteur provoquant des effets primaires. Nous visons le fait qu'à l'avènement d'une crise les ouvriers étrangers quittent leurs emplois, ce qui signifie qu'un important volume du capital de production investi dans l'économie entière sous une forme ou une autre, ne sera plus utilisé. Le capital mort cause des frais fixes élevés ajoutant aux frais de production, si bien que les prix augmenteraient malgré la demande dégressive.

Dans ces circonstances, il est fort probable que les milieux industriels fassent immédiatement appel au secours de l'Etat en exigeant des mesures conjoncturelles expansives, par exemple la libération des réserves de crise. A ce moment on serait amené à réexaminer l'ancienne question de l'interprétation conceptionnelle du plein emploi. La notion du plein emploi se rapporte-t-elle à l'ensemble de la capacité de production ou est-elle seulement valable pour la force ouvrière indigène ? Confrontant cette question, les autorités se trouveront derechef dans l'embarras.

Bien qu'il soit, en principe, possible que la conjoncture se rétrécisse seulement légèrement pour s'engager dans un nouvel essor se développant en une autre direction, on ne peut prévoir si le déclin ne descend pas sous le niveau de l'emploi en totalité du pays.

Pour résoudre ce problème il faudrait choisir entre les trois points suivants : stabilité monétaire, plein emploi, et stabilité des salaires, dont deux seulement sont réalisables simultanément, tandis que le troisième doit être abandonné. Toutes les circonstances semblant indiquer désormais l'acceptation rigide des salaires comme fait irréfutable, il s'agit de savoir s'il faut sacrifier l'objectif de la stabilité monétaire pour sauvegarder le plein emploi, ou s'il est préférable de maintenir la stabilité monétaire à son détriment. Les économistes libéraux n'éprouveront aucune peine d'abandonner l'objectif du plein emploi et de se rallier à la deuxième solution qui offre bien plus de chances à l'adaptation automatique et rapide de l'économie nationale aux modifications fondamentales et durables de la structure économique.

Quant aux autorités, le problème se comprime donc dans le devoir de faire tout ce qui est possible pour modérer les phénomènes de friction sans entraver le développement général de l'économie. Toutefois, on sait combien

il est difficile de dégager la direction principale d'une évolution entourée d'innombrables tendances contraires paraissant parfois d'importantes égales.

Cet angle de vue fait apparaître les problèmes soulevés par la présence d'ouvriers étrangers sous un autre jour. En fait, il y a effectivement plusieurs facteurs laissant présumer que l'emploi de la force ouvrière étrangère, n'est pas uniquement un phénomène temporaire de péréquation conjoncturelle, mais qu'il revêt dorénavant un trait marquant dans la structure de la population active suisse. On peut même se demander si la Suisse doit être comptée parmi les pays d'immigration. Bien que la participation numérique des ouvriers étrangers à l'économie suisse soit impressionnante, ce ne sont pas en première ligne les critères quantitatifs qui suggèrent des considérations au sujet des modifications structurales se dessinant. Les critères d'ordre qualitatif sont décidément beaucoup plus importants.

D'abord on constate que ce sont les travaux lourds, salissants, primitifs et périodiques qui sont attribués aux étrangers et que les occupations nécessitant des qualifications professionnelles supérieures sont réservées aux Suisses. Cela s'explique du fait que la formation professionnelle à l'étranger est relativement basse et qu'en Suisse le nombre absolu des personnes sans formation a diminué malgré l'accroissement de la population. D'ailleurs, lorsque un employeur a le choix entre deux candidats équivalents, il est clair qu'il donne en général la préférence au candidat de nationalité suisse.

Il en résulte un dénivellement assez sensible entre les occupations de la main-d'œuvre indigène et celles des étrangers. Cette différence qualitative s'accroît encore en mesure du développement de l'économie moderne nécessitant un personnel toujours plus qualifié et plus spécialisé. En somme, la progression ultérieure de l'économie dépend essentiellement du développement de la formation professionnelle au rythme des progrès scientifiques et techniques. Ce goulot crucial ne se supprime, ni par l'augmentation des investissements de rationalisation, ni par l'accroissement poussé d'ouvriers étrangers. De ce fait se produit une division horizontale entre la qualité des genres d'emploi de la population indigène et étrangère.

Cela signifie donc que la présence d'ouvriers étrangers en Suisse devient durable, l'économie nationale ne pouvant plus s'en dispenser, même en cas de crise.

Lors d'une dépression, le chômage du personnel qualifié sera vraisemblablement plus aigu encore que celui des ouvriers ordinaires, les personnes de profession spécialisée ayant très peu de chances à trouver un autre emploi correspondant à leurs aptitudes. Pour cette raison l'Etat se verra obligé d'introduire des mesures expansives malgré le nombre d'étrangers travaillant en Suisse assez élevé. Il serait donc erroné de croire qu'en réduisant le réservoir de la main-d'œuvre étrangère l'on prévienne un fléchissement de la conjoncture. En réalité l'aspect structural est tout aussi important.

Dans ces circonstances on peut se demander quelle est la limite du nombre des étrangers employés en Suisse économiquement concevable.

Certes, il ne sera pas possible de la délimiter par des chiffres exacts. Mais la Suisse étant un petit pays à population très dense, on ne peut supposer ni se représenter une immigration infinie. L'expérience a démontré que le nombre des emplois ouverts à la main-d'œuvre peu qualifiée diminue par rapport à celui des places exigeant des qualifications supérieures. Or, en principe le nombre d'ouvriers étrangers pourrait augmenter jusqu'à l'occupation de toutes les places de travail inférieures par des étrangers. Mais puisque la population suisse ne se compose non seulement de personnes hautement qualifiées, ce chiffre se réduit considérablement en pratique. Nous avons l'impression que le nombre actuel d'étrangers employés en Suisse se rapproche déjà de très près de cette limite.

Cette thèse se confirme par le fait que la pénurie sur le marché du travail n'est pas due à un manque de l'offre dans le domaine main-d'œuvre peu qualifiée maintenue par une flexibilité suffisante, mais au contraire à un excédent constant de la demande à l'échelon du personnel de qualifications moyennes. Ce sont en première ligne les contremaîtres, les techniciens et le personnel, d'administration qui manquent partout et qui ne se recrutent pas à l'étranger. Avant que l'extension de la formation professionnelle ait comblée cette lacune, il sera inutile de recourir à plus grande échelle à la collaboration de la force ouvrière étrangère, car sans cadre elle ne servirait à rien.

Une autre limite se dessine dans l'offre sur les marchés de travail à l'étranger, car la compétition des autres pays industriels recherchant du personnel conjugué à l'essor conjoncturel des pays de recrutement a presque desséché les réserves excédentaires de travail.

On peut mentionner que les décalages de production relatifs aux deux blocs économiques européens (CEE et AELE) feront subir au marché du travail suisse un soulagement successif de sorte que le recours à la main-d'œuvre étrangère diminuera.

Du point de vue économique et conjoncturel il n'y a donc aucune raison justifiant l'intervention directe de l'Etat dans la migration de la force ouvrière. Le fait que de nombreux ouvriers franchissent les frontières pour chercher des emplois loin de leur patrie est plutôt un symptôme qu'une cause de la conjoncture. Ces migrations sont l'expression des relations étroites industrielles et commerciales entre les pays et elles démontrent que la stabilité économique dépend plus que jamais du cours de la conjoncture étrangère.

Dans tous les secteurs une économie libre a besoin de facteurs égalisateurs permettant d'effectuer les modifications structurales à long terme s'imposant à l'égard de l'évolution générale. Ils facilitent les adaptations inévitables et atténuent les changements trop brusques. Mais si l'on utilise les facteurs

égalisateurs pour conserver l'ancienne structure de l'économie il faudra infailliblement compter avec de fâcheux reculs de la conjoncture, d'autant plus graves que les adaptations s'effectueront alors à une époque de faible activité économique dissimulant les tendances générales de la progression économique. Trancher ce problème est aussi difficile que de prévoir le futur, parce qu'il y aura toujours des événements imprévus pouvant donner une direction toute autre au développement.

Toutefois, dans une économie privée on peut avoir confiance au dynamisme des entrepreneurs qui sauront sauvegarder leur capacité de concurrence.

Du point de vue démographique, social et politique l'immigration d'un grand nombre d'ouvriers étrangers pose des problèmes beaucoup plus redoutables. A ce sujet Küng¹ a déclaré à juste titre : «Für das Wohlergehen einer Volksgemeinschaft kommt es nicht ausschliesslich darauf an, welches das Niveau der Versorgung mit materiellen Gütern ist, sondern es ist nach Erreichung eines gewissen Standards mindestens so wichtig, wie es mit den sozialen Spannungen und mit der Zufriedenheit in bezug auf das Zusammenleben der einzelnen Bevölkerungsteile steht.»

Quelles que soient les mesures envisagées pour réprimer l'afflux des étrangers en Suisse, elles ont toutes de fâcheuses conséquences. Avant tout il faut refuser une limitation numérique de l'immigration parce qu'elle serait bien insuffisante².

Au sujet de l'admission des membres de famille des ouvriers étrangers le département de justice et de police a déclaré³ : «Nach den bestehenden Richtlinien soll den Familienangehörigen der Wohnsitz in der Schweiz gestattet werden, wenn das Familienhaupt für dauernd zugelassen wird oder wenn sein Aufenthalt auf Grund seines Anstellungsverhältnisses, der beruflichen und persönlichen Bewährung, der arbeitsmarktlichen Lage in seinem Beruf und der wirtschaftlichen Lage in seinem Erwerbszweig als gefestigt gelten kann. Im Rahmen dieser allgemeinen Grundsätze wurden Richtlinien für die Bewilligungspraxis der Kantone erlassen.» Espérons que les autorités pourront maintenir cette conception libérale répondant assez bien aux exigences économiques.

Au même sujet un industriel suisse⁴ a remarqué lors d'une allocution : «Vielleicht wird man mit der Zeit dazu kommen, statt von Fremdarbeitern von europäischen Mitarbeitern zu sprechen. Darum erscheint es auch ratsamer, diese Entwicklung statt mit Verboten oder Kontingentierungen durch positive

1) Küng: op. cit., p. 13.

2) Küng: op. cit., p. 14.

3) NZZ, Nr. 1222, 5. 4. 1961.

4) Heberlein, Georg: Beschaffung und Erhaltung der Arbeitskräfte, NZZ, Nr. 3897, 10. 11. 1960.

Massnahmen zu steuern. Die Assimilierung wertvoller, für unsere Wirtschaft notwendiger Ausländer müsste systematisch gefördert und ihre Einbürgerung erleichtert werden.»

Le Conseil fédéral ayant reconnu l'importance des problèmes soulevés par le grand nombre d'ouvriers étrangers en Suisse a désigné en printemps 1961 une commission pour examiner les diverses questions économiques, démographiques, sociales et politiques en résultant⁵. Sans doute le rapport de cette commission attirera-t-il l'attention de tous les groupes intéressés.

211.8 *Coopération des cantons et des communes*

Vu que les cantons et les communes gèrent environ la moitié des finances publiques il serait fort souhaitable qu'ils poursuivent une politique conjoncturelle active soutenant les efforts de la Confédération. Les autorités fédérales n'ont pas manqué de formuler à ce sujet des recommandations à l'adresse des cantons et des communes et d'insister sur l'observation des principes de la politique de finance anticyclique. Toutefois, la Confédération doit respecter la souveraineté des cantons et des communes dans le domaine de leurs propres finances et elle ne saurait les obliger de prendre des mesures particulières.

A l'échelon des finances cantonales et communales les difficultés s'opposant à l'adoption d'une politique budgétaire anticyclique se font sentir de manière beaucoup plus forte qu'à l'échelon fédéral. Souvent les cantons et les communes font face à des devoirs publics si urgents qu'ils ne peuvent, malgré leur bonne volonté, s'employer à une politique conjoncturelle efficace. Surtout si la base financière est faible les autorités cantonales et communales ne sont pas en mesure de lutter contre les fluctuations économiques. Par contre, en bien de cas une politique de finances plus consciencieuse sous ce rapport honorerait les autorités responsables. En l'occurrence il suffit d'attirer l'attention à la construction de nombreuses écoles qui sont de véritables palais luxueux, ayant dévoré des millions de francs des contribuables. Le niveau d'intelligence des écoliers n'augmente pas pour autant !

En conclusion on peut dire que la Confédération ne doit pas négliger la possibilité de convaincre les cantons et les communes de se rallier à la conception de stabilisation économique, bien qu'elle n'ait des compétences lui permettant de leur imposer des mesures conjoncturelles particulières.

⁵) Ordonnance du département fédéral de l'économie publique du 22 février 1961.

211.9 Appels aux entrepreneurs et à la population

A plusieurs reprises le Conseil fédéral, la Banque nationale et le délégué aux possibilités de travail ont adressé, pendant les dernières années, des appels urgents aux entrepreneurs et à la population en leur recommandant un comportement conforme au mouvement de la conjoncture. Par ces appels les autorités ont surtout recommandé la modération des investissements et de la consommation.

Dans une conférence le délégué aux possibilités de travail⁶ a déclaré : «Es ist volkswirtschaftlich nicht richtig und auch unerwünscht, wenn die einzelnen Unternehmungen ihre Produktionsfähigkeit nach einem extremen *Spitzenbedarf* ausrichten. Ein solches Verhalten kann sich für die Volkswirtschaft im allgemeinen und für die einzelnen Unternehmungen im besonderen rächen.» Selon le délégué cette conception impose l'abandon des anciennes méthodes de production, l'adoption de nouveaux procédés, de la mécanisation poussée, de l'automatisation, de l'importation de produits préfabriqués, d'une collaboration étroite au delà des frontières, et d'une coopération au sujet des recherches scientifiques.

Le délégué pense qu'en général les entreprises ne s'adaptent pas assez rapidement aux décalages fondamentaux de la structure économique et il essaya de stimuler le dynamisme des entrepreneurs en déclarant : «Die öffentliche Hand wird . . . sich davor hüten, in der Hoch- und Höchstkonjunktur Dinge zu fördern, die ohnehin gut und sogar zu gut gedeihen, und sie wird . . . Bestrebungen fördern, die auf lange Sicht und beim Wechsel der Konjunkturen interessante und auf die Dauer für unserer Volkswirtschaft lohnende Arbeit sichern. Sie wird Entwicklungen, die an sich schmerzlich sein können, nämlich dort, wo absterbende Äste abgesägt werden müssen, nicht verhindern und aufhalten dürfen, sondern sie soll höchstens behilflich sein, dass der Übergang ohne allzu grosse Schmerzen . . . sich vollziehen kann»⁷.

M. le Conseiller Wahlen⁸ s'est exprimé similairement en soulevant les questions suivantes : «Ist es sinnvoll, weitere Arbeitszeitverkürzungen zu verlangen, wenn jede Wochenstunde verlorener, das heisst nicht durch Produktivitätssteigerungen kompensierter Arbeitszeit zwangsläufig den Beizug weiterer Zehntausender Arbeitskräfte zur Folge hat ? Wäre es dem einen oder andern Zweig der Industrie nicht möglich, einen wenn auch nur kleinen Teil des Produktivitätsgewinnes durch Preisermässigungen weiterzugeben und damit dem verdienstvollen Beispiel zu folgen, das die Zementindustrie — ein

6) Der Bund, Nr. 489, 15. 10. 1960.

7) Der Bund, Nr. 489, 15. 10. 1960.

8) Confédération du président de la Confédération, à l'occasion du jour officiel de la Foire d'échantillons à Bâle, NZZ, Nr. 1438, 19. 4. 1961.

weisser Rabe — jüngst gegeben hat ? Wäre es für viele Unternehmer nicht zweckmässiger, das einmal Erreichte zu konsolidieren, statt die dem jetzigen Spitzenbedarf schon angepasste Produktionskapazität noch mehr zu erweitern, mit der Gefahr, bei Rückschlägen eine unverhältnismässig hohe, unproduktive Kapitalinvestition tragen zu müssen ? (Investitionen zur Modernisierung der Anlagen und zur Entwicklung neuer interessanter Erzeugnisse sind von dieser Frage ausdrücklich ausgenommen.) Wäre es für viele unter uns nicht vorsichtiger, als Konsumenten einige Wünsche zurückzustellen, statt nicht nur den letzten Franken auszugeben, sondern sogar durch Abzahlungsverträge Hypotheken auf eine Zukunft aufzunehmen, die eine grosse Zahl von Unsicherheitsfaktoren enthält ?»

Malheureusement ces apples réitérés n'avaient pour ainsi dire aucun succès et le Président de la Confédération devait lui-même admettre, «... dass die praktischen Resultate der Bemühungen des Bundesrates sich sehr bescheiden ausnehmen und die Wirtschaft einer eigentlichen Zerzeissprobe entgegengeht»⁹.

Donc il faut se demander pourquoi ces conseils bien intentionnés ont échoué et quelle était leur valeur.

On peut constater que les autorités, en parlant de la capacité de production par rapport aux «besoins de pointe», des investissements d'adaptation et de modernisation par rapport à ceux non-justifiés et de la consommation plus ou moins désirable, séparent l'expansion structurale «normale» de la surexpansion conjoncturelle.

Or, pareille distinction est extrêmement difficile, sinon impossible, car elle exige une transparence complète du marché. Comment les entrepreneurs peuvent-ils savoir si l'augmentation des possibilités de vente est due au véritable accroissement de la demande ou seulement à une expansion conjoncturelle de caractère temporaire ? Même pas les autorités ne pourraient les renseigner à ce sujet, et les entrepreneurs seront toujours enclin d'attribuer l'augmentation de leur chiffre d'affaires à l'amélioration de leur position sur le marché au détriment de leurs concurrents.

Enfin, même s'il était possible de discriminer la demande conjoncturelle de la demande structurale, celle-ci étant satisfaite, la part non-satisfaite créerait naturellement de nouvelles impulsions qui inciteraient l'essor conjoncturel malgré la meilleure connaissance des causes.

De plus, on ne peut négliger que les investissements de modernisation, considérés justes en raison des changements de la structure économique, déclencheront une nouvelle extension de l'activité économique.

Ces considérations montrent une fois de plus les relations étroites existant entre le développement économique général et les fluctuations con-

9) Wahlen: loc. cit.

joncturelles. Le problème de la politique conjoncturelle est donc de savoir si la stabilisation économique, au sens d'un rapprochement des fluctuations à la ligne ascendante du développement de l'économie, doit être recherchée dans les interventions du côté de l'offre ou du côté de la demande. En l'occurrence les faibles effets des appels adressés à la population par les autorités pour éviter une expansion exagérée de la conjoncture confirment que le comportement des producteurs et des consommateurs dépend dans une très large mesure de leur attitude psychologique, difficile à diriger par la main publique.

Le côté positif des appels, c'est qu'ils manifestent la résolution des autorités de poursuivre une politique conjoncturelle active. Mais ils éveillent peut-être aussi la fausse impression qu'on peut librement jouir des fruits de la prospérité, vu que les pouvoirs publics peuvent éviter une dépression et s'occuperaient, le cas échéant, du bien-être des citoyens.

Vu sous ce jour, on devrait attirer l'attention des psychologues sur ces problèmes afin qu'ils dégagent les méthodes aptes à former le comportement anticyclique de la population.

22

Signification conjoncturelle des banques

«Banken sind Anstalten zur gewerbsmässigen Kreditaufnahme und Kreditgewährung; damit verbinden sich die Vermittlung des Zahlungsverkehrs und zum Teil auch andere Funktionen der Vermögensverwaltung bzw. Kapitalleitung»¹. Selon cette définition l'activité des banques consiste essentiellement dans le double devoir d'accepter et d'octroyer des crédits. Donc l'influence des banques sur la conjoncture est bipartite. D'une part, elles placent des crédits et, d'autre part, elles varient le volume de l'argent en circulation déterminant ainsi remarquablement le cours du mouvement conjoncturel². On sait que non seulement les Banques centrales, mais aussi les banques de crédit peuvent produire et anéantir de l'argent. De nombreux auteurs ont dégagé des modèles à ce sujet qui expliquent ce processus³. Le placement des crédits par l'entremise des banques est l'une des bases fondamentales de l'économie moderne caractérisée par un entrelacement économique très serré. Plus ce système est compliqué, plus il est fragile et susceptible aux facteurs causant les fluctuations économiques. Si pour une raison ou une autre un grand nombre de créanciers retirent leurs capitaux prêtés aux banques, une crise, en soi de caractère partiel, s'étendrait rapidement dans tous les do-

¹) Handwörterbuch des Bankwesens, p. 66.

²) Rudolf: Die Schweizer Banken im Dienst der staatlichen Konjunkturpolitik, p. 30.

³) Amberg: Die Politik der Schweizerischen Nationalbank, p. 77 ss. (L'auteur indique aussi la bibliographie relative à ce sujet.)

maines de l'économie nationale et pourrait conduire, à l'extrême, c'est-à-dire à la faillite d'un certain nombre de banques. Un entrelacement financier étroit parmi les établissements de crédit aggraverait la situation de sorte que la crise affectera rapidement l'économie nationale entière⁴.

On a donc tout intérêt d'éviter dans la mesure du possible telles crises en assurant un fonctionnement impeccable du système bancaire.

Certes, il n'incombe pas à l'Etat d'intervenir chaque fois lors de la faillite d'une banque, mais les pouvoirs publics auront avantage à promulguer des dispositions légales obligeant les banques à observer une prudence minimale dans la gestion de leurs affaires afin qu'elles soient en mesure de résister aux coups d'une crise éventuelle⁵.

A ce sujet la loi bancaire suisse et celle sur les lettres de gage sont exemplaires. Les buts de la loi bancaire, qui date de 1935, consistent dans la protection des créanciers, des banques et des intérêts du pays⁶. En principe, la loi veut éviter que les banques s'engagent dans des opérations spéculatives allant au détriment des créanciers leur ayant confié de l'argent, souvent le fruit d'une longue vie active.

En particulier les dispositions concernant l'organisation et la structure financière des banques, la protection de la petite épargne, la responsabilité des organes bancaires, la publication des bilans, la révision et le contrôle des banques contribuent à la stabilisation et au renforcement du système⁷.

De cette manière une panique bancaire semblable à celle des années trente est, pour ainsi dire, bannie maintenant. De plus, les dispositions concernant la présentation des bilans à la Banque nationale suisse, l'approbation de l'exportation de capitaux et l'obligation d'annoncer l'élévation du taux d'intérêt des obligations de caisse constituent une base servant de fondation à la politique conjoncturelle de la Banque nationale.

La loi fédérale sur l'émission des lettres de gage, adoptée en 1931, permet aux banques le financement des crédits fonciers sans négliger la prudence de liquidité et constitue également une contribution au maintien d'une conjoncture satisfaisante⁸.

Rappelons toutefois que ces dispositions légales ne peuvent être considérées comme base suffisante d'une politique conjoncturelle active, ni pour l'Etat, ni pour la Banque nationale.

En particulier, il serait souhaitable que le capital social des banques soit en rapport supportable avec les engagements qu'elles assument, que les

4) Jöhr: Die Konjunkturschwankungen, p. 333.

5) Keller: Probleme schweizerischer Bankpolitik, p. 122.

6) Brühlmann: Kommentar zum Bankengesetz, p. 22.

7) Rudolf: op. cit., p. 154.

8) Rudolf: op. cit., p. 155.

règles de la solvabilité soient respectées et que l'entrelacement financier parmi les banques soit réduit au stricte minimum⁹.

En l'occurrence on avait proposé d'instituer une centrale qui enregistrerait tous les crédits accordés par les banques afin que celles-ci puissent mieux évaluer les risques qu'elles encourent par ces opérations⁹. C'est très contestable si pareille centrale conduirait à une véritable transparence sur le marché du crédit.

Les Etats-Unis ont recherché la solution dans une assurance des dépôts en banque. Il est quelque peu étonnant que la Suisse, certainement l'un des pays les plus actifs dans le domaine des assurances, n'ait pas encore adopté ce procédé. Vraisemblablement c'est grâce au fait que la structure des banques suisses est l'une des plus saines et des plus équilibrées au monde, que le besoin d'une telle forme d'assurance ne s'est pas manifesté jusqu'à présent. Cependant Rudolf¹ soutient l'avis de Samuelson² et écrit : «Es könnte somit durch die Einführung einer obligatorischen Depositenversicherung eine wesentliche Stärkung der Kreditwirtschaft erreicht und damit ein neuer, nicht zu unterschätzender Beitrag zur staatlichen Konjunkturpolitik durch das Bankgewerbe erbracht werden.»

Une réglementation de l'entrelacement financier entre les banques ne promet point de résultats spectaculaires à l'égard de la stabilisation conjoncturelle, car — abstraction faite des difficultés redoutables s'opposant à un dénouement des rapports entre les banques — la crise éclatant, les créanciers retireraient leurs capitaux malgré la garantie que la faillite d'une banque particulière n'entraîne pas nécessairement des situations précaires pour les autres banques³.

D'ailleurs, en Suisse, l'expérience a montré que l'entrelacement financier est relativement faible et ne varie pas beaucoup. D'un total des actifs de toutes les banques 8,15 % concernaient, en 1959, des avoirs bancaires⁴. Du côté passif 5,13 % affectaient des dettes bancaires. Les taux respectifs de l'année précédente étaient de 9,16 % et 5,19 %. Quant aux obligations bancaires, on a enregistré un entrelacement un peu plus étroit. En 1953, les banques détenaient 17,7 % des obligations bancaires en circulation et en 1957, année marquée par des tensions de crédit, ce taux s'abaissait à 10,8 %⁴. Les variations de l'entrelacement financier des banques dans les proportions mentionnées ne sont aucunement inquiétantes, mais reflètent pourtant les mouvements de la conjoncture. Lorsque l'offre de capitaux est forte est le taux d'intérêt relativement bas les banques ont tendance de placer leur

9) Rudolf: op. cit., p. 42 s.

1) Rudolf: op. cit., p. 158.

2) Samuelson: Volkswirtschaftslehre, p. 289.

3) Rudolf: op. cit., p. 160.

4) NZZ, Nr. 1492, 21. 4. 1961.

argent auprès des autres banques en le retirant au moment de l'augmentation du niveau des intérêts et de la demande croissante de capitaux.

220.1 *Influence des banques sur le volume monétaire*

Les banques ne sont pas seulement victime des fluctuations économiques car à leur tour, elles exercent une influence sur le mouvement de la conjoncture.

On sait que les banques ont la possibilité de créer et d'anéantir de l'argent. Or, par la création d'argent l'afflux des revenus s'élargit en augmentant la consommation et les investissements. Inversement l'anéantissement d'argent provoque des phénomènes réciproques⁵. Les banques sont donc en mesure de diffuser des impulsions expansives ou contractives. Les effets sur le circuit monétaire sont les mêmes que ceux du versement et du retrait des dépôts d'épargne auprès des banques. Jöhr⁶ a appelé ces phénomènes («*Stauung und Entstauung der Ersparnisse*») les facteurs «auto-amplificateurs» du mouvement conjoncturel.

Pour parer aux inconvénients qui en résultent, il y a, en principe, deux possibilités : la politique d'argent autoritaire ou la coopération volontaire entre les banques et la Banque d'émission aux fins d'une politique monétaire et de crédit anticyclique.

220.2 *Politique d'argent autoritaire*

La Banque d'émission, munie des pouvoirs nécessaires, dispose de plusieurs méthodes pour influencer le volume monétaire selon les principes de la politique conjoncturelle. Les instruments dont elle se servira à ces fins sont notamment : le taux d'escompte, les réserves obligatoires, la politique de marché ouvert, les divers contrôles qualitatifs et quantitatifs du crédit ainsi que le contrôle des exportations de capital.

La politique d'argent autoritaire comprend donc la totalité des mesures prises par la Banque d'émission en vue de varier le volume de l'argent en circulation⁷. Les répercussions en résultant sont d'ordre qualitatif ou quantitatif⁸.

5) Jöhr: *Die Konjunkturschwankungen*, p. 517.

6) Jöhr: *op. cit.*, p. 496, 517.

7) Amberg: *op. cit.*, p. 25.

8) Lütolf: *Das kreditpolitische Instrumentarium der Schweizerischen Nationalbank*, dans *Wirtschaft und Recht*, 6. Jg. 1954, p. 71.

Les mesures concernant le taux d'escompte, les prêts sur gage, le régime du marché ouvert et les réserves obligatoires sont d'ordre quantitatif⁹ et sont considérées conformes à un système de marché libre¹.

D'autre part, les mesures qui n'atteignent pas directement le volume d'argent, mais essayant de diriger le courant monétaire en favorisant ou en défavorisant certains emplois de crédit² sont imputables aux moyens non-conformes d'une politique conjoncturelle¹.

Plus les efforts pour éviter la création d'argent supplémentaire pendant la prospérité seront couronnés de succès, plus l'anéantissement de l'argent pendant la crise suivante sera empêchée.

Toutefois, il n'est pas aisé de dire lequel des moyens mentionnés sera le plus approprié dans une situation conjoncturelle concrète.

221 Interventions de la Banque nationale suisse

221.0 Devoirs de la Banque nationale

En général, les devoirs de la Banque nationale comprennent la protection de la monnaie, les mesures pour faciliter les opérations de paiement, l'octroi de crédits aux banques commerciales, le maintien d'un niveau d'intérêt stable et si possible bas, la coopération financière avec la Confédération et la stabilisation conjoncturelle.

L'article 39, alinéa 3 de la Constitution fédérale stipule : «La banque investie du monopole des billets de banque a pour tâche principale de servir en Suisse de régulateur du marché de l'argent, de faciliter les opérations de paiement et de pratiquer, dans les limites de la législation fédérale, une politique de crédit et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays.» Cette disposition comporte donc une série de buts obligeant la Banque nationale d'intégrer dans sa politique un grand nombre de compromis, puisque certains objectifs en excluent d'autres³. De plus, les attributions légales dont la Banque nationale dispose pour réaliser ces objectifs importants sont insuffisantes.

Les bases de la politique monétaire ont fondamentalement changées depuis que le système monétaire mondial s'est détourné de l'étalon-or après la crise des années trente. A cette époque on adopta dans presque tous les pays la politique de l'argent à bon marché afin de provoquer un essor de l'économie par une réduction du taux de l'intérêt. Mais à juste titre Amberg⁴

9) Lütolf: op. cit., p. 71.

1) van Zwooll: *Mindestreserven als Mittel der Geld- und Kreditpolitik*, p. 99.

2) Amberg: op. cit., p. 25.

3) Amberg: op. cit., p. 32—36.

a relevé : «Wenn auch die Politik des billigen Geldes in der Schweiz in den dreissiger Jahren berechtigt war, so war sie es bestimmt nicht in den durch ständigen Inflationsdruck gekennzeichneten Kriegs- und Nachkriegsjahren.» Et comme Bossart ⁵ et Castelberg ⁶ il conclut : «Die Postulierung tiefer und stabiler Zinssätze als letztes Ziel der Kreditpolitik muss aufgegeben werden zugunsten einer konjunkturgerechten Kreditpolitik.» Cette conclusion s'impose d'autant plus que depuis l'année 1958/59 la convertibilité externe de la plupart des monnaies européennes fut rétablie.

En somme, il s'agit de trouver un compromis entre la protection de la monnaie et les buts de nature conjoncturelle.

Quant à l'objectif du maintien de la stabilité monétaire, il n'était en soi jamais sérieusement contesté, mais les uns visent une stabilité interne tandis que d'autres attribuent la priorité à une stabilité externe. A vrai dire ces deux conceptions peuvent s'exclure. Keynes ⁷ a déclaré : «Wenn das äussere Preisniveau unstabil ist, können wir nicht sowohl auf unser eigenes Preisniveau, wie auch die Valuten stabil erhalten. So sind wir gezwungen, zu wählen.»

Sous l'influence des tendances autarciques de nombreux gouvernements se basant sur la théorie du plein emploi on préférerait, après la crise mondiale, une politique d'argent adaptée à la situation économique interne des pays ⁸. Par contre, après la deuxième guerre mondiale et à l'avènement de la convertibilité, la notion d'une stabilité monétaire externe a regagné l'avant-plan. A ce sujet le président de la direction générale de la Banque nationale suisse a déclaré ⁹ : «Déjà au début du nouvel élan de la conjoncture au printemps 1959, la direction de la Banque nationale savait que la politique de crédit et celle des taux d'intérêt devaient se régler sur la situation de l'économie extérieure.»

Pour résumer le conflit existant entre les différents objectifs de la politique de la Banque nationale nous soutenons ce que Amberg ¹ a relevé : «Es ist vom Standpunkt der modernen Konjunkturtheorie aus erwünscht, dass die Schweizerische Nationalbank innerhalb ihrer Aufgaben eine Verschiebung

4) Amberg: op. cit., p. 87.

5) Bossart, Paul: Die Politik des billigen Geldes unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, St. Gallen 1949.

6) Castelberg, Guido von: Politik des billigen Geldes in der Schweiz, Zürich 1951.

7) Keynes: Ein Traktat über Währungsreform, München und Leipzig 1924, p. 158.

8) Schwegler: Neuzeitliche Aspekte der Notenbankpolitik, dans NZZ, Nr. 3319, 16. 11. 1957.

9) Schwegler: Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse, No 3, mars 1961, p. 96.

1) Amberg: op. cit., p. 94.

zugunsten der konjunkturpolitischen Ziele vornimmt. Sie soll deswegen den Währungsschutz nicht vernachlässigen, aber der Konjunkturpolitik doch den gleichen Rang einräumen wie der Währungspolitik. Die daraus entstehende Antinomie zwischen diesen beiden Zielen ist dank des grossen Goldbestandes der Schweizerischen Nationalbank einigermaßen überbrückbar. Dagegen müsste die Tief- und Stabilhaltung des Zinsniveaus als permanente Aufgabe der Nationalbank aufgegeben werden. Ihre kleineren Aufgaben würden von dieser Verschiebung nicht berührt.»

A l'époque actuelle la Banque nationale suisse est convaincue de la nécessité d'une lutte active contre les forces inflationnistes et, lors d'une crise, elle ne sera probablement pas moins soucieuse de son devoir consistant alors dans des mesures d'amorcement de l'essor économique.

Cependant, la Banque nationale doit limiter ses activités dans le cadre d'une politique conjoncturelle aux mesures concernant le taux d'escompte, les crédits sur titres, la politique de marché ouvert et le contrôle de l'exportation de capitaux. N'ayant pas d'autres attributions légales elle est souvent obligée de recourir à la coopération volontaire des banques et d'autres établissements financiers avec lesquelles elle conclut des «Gentlemen's Agreements».

221.1 *Politique de l'escompte*

«A l'époque où la Banque nationale fut créée, la fixation du taux officiel de l'escompte constituait, avec le choix du papier bancable, le principal instrument de la politique des banques d'émission. Un relèvement du taux officiel provoquait une hausse du loyer de l'argent qui, au temps où les mouvements de fonds étaient libres, déterminaient un afflux de capitaux étrangers, favorable au change national. Inversement, une réduction du taux d'escompte engendrait un reflux de capitaux et exerçait par là une action modératrice sur le change. Mais les modifications du taux officiel pouvaient aussi répondre à des préoccupations d'ordre interne. Une augmentation permettait, en principe, de freiner les demandes de fonds, de renchérir le crédit et, par là, de restreindre l'offre de papier. Au contraire, une diminution du taux devait stimuler la demande d'argent, rendre le crédit moins onéreux et faciliter le contact de la banque d'émission avec le marché. Selon la conception d'alors, le but final de la politique d'escompte, tant externe qu'interne, était la constitution et le maintien d'une encaisse métallique suffisante pour assurer l'émission et le remboursement des billets et garantir en tout temps la liquidité de la banque centrale»².

2) Banque nationale suisse, 1907—1957, p. 203.

Mais entre-temps la signification de la politique de l'escompte a beaucoup diminué depuis que les banques suisses, les compagnies d'assurance, les «investment trusts», les fonds de retraite etc. ont gagné une indépendance considérable envers la Banque nationale en raison d'une liquidité sensiblement accrue.

Les crédits sollicités par voie d'escompte sont relativement infimes ; les crédits accordés par la Banque nationale s'élevaient en 1960 à 65,5 millions de francs en moyenne ; cela représente seulement 0,6 % de la somme du bilan qui se chiffrait à 10,3 milliards en fin d'année. Même en 1957, où la demande ce crédit était généralement forte, les effets sur la Suisse et les avances sur nantissement accordées par la Banque nationale ne dépassaient pas la somme de 277,8 millions ou 176,4 millions en moyenne.

En plus, on constate que les traites ont cédé la place en tant que moyen de paiement et de crédit aux chèques et aux autres transactions sans échange de numéraire.

Aussi nous pouvons mentionner ici que l'extension de l'autofinancement des entreprises exerce également une influence diminutive sur l'efficacité de la politique d'escompte.

En Suisse, la forte cartelisation, les rapports intenses avec l'étranger, l'importance croissante des dépenses publiques, la rigidité des prix et des salaires sont des faits particulièrement défavorables au succès de la politique de l'escompte.

«Es kann ... Konjunkturkonstellationen geben, in welchen sich mit zinspolitischen Eingriffen nicht zugleich die aussen- und binnenwirtschaftlichen Grössen in der gewünschten Richtung beeinflussen lassen. In Zeiten des Goldstandards ist eine solche widersprüchliche Situation nicht eingetreten, weil damals die Diskontpolitik ausschliesslich im Dienste des Währungsschutzes, der Wechselkursstabilität und des Zahlungsbilanzausgleichs gestanden hatte. ... Setzt sich die Diskontpolitik indessen zum Ziel, die Gesamtkonjunktur im Sinne des ... volkswirtschaftlichen Gleichgewichts zu beeinflussen, so kann sie ... schon hinsichtlich der Zielsetzung problematisch werden»³.

Par contre, on fait valoir les effets salutaires de la politique de l'escompte sur le plan psychologique et le service économique d'une grande banque suisse prétend : «Wenn es in der Praxis Beispiele gibt, welche die Unwirksamkeit einer Diskonterhöhung zu beweisen scheinen, so liegen die wirklichen Gründe meistens nicht bei der Diskontpolitik, sondern in anderweitigen wirtschaftspolitischen Massnahmen oder Erscheinungen, die durchaus geeignet sein können, eine diskontpolitische Massnahme zu desavouieren und

3) Rudin, Max: Möglichkeiten und Grenzen der Diskontpolitik, dans Aussenwirtschaft, Zürich und St. Gallen 1960, 15. Jahrgang, Dezember, Heft IV, p. 349.

ad absurdum zu führen»⁴. Il est évidemment toujours très facile d'attribuer l'échec d'une mesure particulière à des forces anonymes y étant opposées. Néanmoins il faut admettre qu'avec la convertibilité monétaire les interventions dans le taux d'escompte ont regagné de leur ancienne importance en tant que stimulant des migrations de capitaux. Il n'est pas moins vrai que l'intérêt a gardé sa fonction régulatrice dans les rapports de la Banque centrale et des autres établissements financiers. «Veit⁵ gelangt in seiner ... Studie sogar zu der etwas paradox anmutenden Feststellung, dass man innerhalb des Bankensystems um so mehr mit dem Zins arbeiten müsse, je mehr der Zins bei den letzten Kreditnehmern und beim Angebot an liquiden Mitteln (Sparern) an Durchschlagskraft verliere»⁶.

Dans la période des années 1900 à 1929 le taux officiel de l'escompte a varié, en Suisse, entre 3 et 6 %. Après la crise mondiale le taux s'abaissait successivement à 1½ % en 1937 et ne fut plus changé pendant les vingt années suivantes, bien que le marché de l'argent et du capital ait subi des fléchissements remarquables pendant ces deux décennies.

Quoique la tension inflationniste se faisait sentir en 1954 déjà, la Banque nationale a renoncé de recourir au moyen de la politique de l'escompte pour freiner les forces expansives. Par contre, elle s'efforça de soutenir les mesures de stérilisation de la Confédération par une politique de crédit restrictive. Par un «Gentlemen's Agreement» avec les banques et les sociétés d'assurance, elle recevait en dépôt des fonds de réserve. Cependant, cette mesure s'avérait insuffisante face à l'inflation croissante. Le taux d'intérêt sur le marché de capital monta de 2¾ à 3¾ % et le volume de l'argent en circulation augmenta en fin avril 1957 à 5,4 milliards de francs soit 328 millions ou 6,3 % de plus que l'année précédente.

Dans ces circonstances la Banque nationale ne pouvait plus se soustraire à l'adaptation du taux d'escompte malgré la déclaration du président de la direction générale en novembre 1956⁷: «Die Nationalbankleitung hält ... eine Heraufsetzung der offiziellen Rate nach wie vor für inopportun. Dieser Standpunkt gründet sich auf die besonderen schweizerischen Marktverhältnisse und auf die Erfahrungen des Auslandes, die folgendes lehren: Eine wirksame Niederhaltung eines derart mächtigen wirtschaftlichen Expansionsüberdruckes, wie er der Hochkonjunktur unserer Zeit inhärent ist, lässt sich mit der Diskontsatzpolitik allein nicht erreichen, wenn eine solche Massnahme nicht von einschneidenden und dauernden Restriktionen auf dem Gebiete der staatlichen Konjunkturpolitik begleitet ist; eine Diskontsaterhöhung müsste

4) Schweizerische Bankgesellschaft: Zins und Zinspolitik, April 1961, p. 23.

5) Veit: Die veränderte Währungspolitik und ihre Folgen, Frankfurt a.M. 1957, cité par Rudin.

6) Rudin: op. cit., p. 354.

7) NZZ, Nr. 3323, 22. II. 1956.

derart kräftig ausfallen, dass sie die Kredit- und Marktsätze auf eine Höhe zu treiben vermöchte, bei der eigentliche kontraktive oder gar deflationistische Wirkungen in Form von mehr oder weniger massiven Investitions- und Betriebseinschränkungen sowie Lagerliquidationen zur Auslösung kämen; in der Schweizerischen Wirtschaft dürfte das Satzniveau, bei welchem eine fühlbare Kontraktion der wirtschaftlichen Tätigkeit einträte, mutmasslich wie in anderen Ländern relativ hoch liegen. Ausserdem ist in Erwägung zu ziehen, dass eine Satzerhöhung, die zum vornherein auf einen mässigen Rahmen begrenzt bliebe und mehr den Sinn einer psychologischen Warnung hätte, bei dem anhaltenden Nachfrage- und Beschäftigungsüberdruck kaum eine spürbare Kontraktionswirkung haben würde. Dagegen wäre bei der spezifisch schweizerischen Marktstruktur damit zu rechnen, dass eine Kostensteigerung einträte.»

Malgré cette déclaration montrant les hésitations de la Banque nationale à l'encontre des nombreux aspects problématiques de la politique de l'escompte, la direction nationale n'a pas pu se soustraire, six mois après, à la nécessité d'augmenter son taux d'escompte. Le 15 mai 1957, date marquante dans l'histoire de la politique d'escompte de la Banque nationale, la direction générale s'est décidée d'élever le taux de l'escompte et le taux lombard respectivement de 1 à 2½ % et à 3½ %⁸.

Au fond cette augmentation n'était qu'une adaptation à la situation réelle du marché, mais était-ce justifié que la Banque nationale ait tellement hésité avant de se servir de cette arme conjoncturelle ? Néanmoins les organes de la Banque d'émission ont souligné que cette mesure devait être comprise comme signal d'alarme et que la Banque était décidée de poursuivre une politique active pour lutter contre l'enchérissement⁹.

Il est difficile d'apprécier si cette mesure prend effectivement une place significative dans le déroulement ultérieur de la conjoncture suisse. Sans doute ce moyen classique en matière de politique conjoncturelle appliquée par la Banque nationale a-t-il suscité une vive discussion sur la situation conjoncturelle en général contribuant peut-être — du point de vue psychologique — à atténuer l'optimisme envers la prospérité illimitée. Par contre, nous doutons que cette mesure ait apporté un assainissement substantiel, vu que les crédits en traites (124,7 millions de francs) et les prêts lombard (36,6 millions) se chiffraient le 7 mai 1957 à 161,3 millions seulement par rapport à la somme totale du bilan de la Banque nationale accusant 7,5 milliards de francs.

Le 26 février 1959 la Banque nationale a abaissé le taux d'escompte à 2 % et le taux lombard à 3 %, car le progrès économique avait subi un

8) NZZ, Nr. 1413, 15. 5. 1957.

9) Mitteilungen der Berner Handelskammer, Nr. 6, 1957, p. 71.

ralentissement et la liquidité du marché de l'argent et du capital s'était considérablement accrue, de sorte qu'un ajustement du taux d'escompte s'imposait d'autant plus que la convertibilité partielle des monnaies européennes inaugurée en fin 1958 exigeait dès lors principalement l'observation de la situation monétaire internationale. Depuis cet événement la Banque nationale n'a plus recouru à la politique d'escompte pour intervenir au mouvement de la conjoncture.

En effet, si la Banque nationale avait augmenté le taux de l'escompte pour parer au puissant essor de la conjoncture pendant les années récentes, elle aurait attiré les capitaux étrangers dans une mesure encore beaucoup plus large.

A ce sujet Schwegler¹ a déclaré dans son rapport à l'assemblée générale de la Banque nationale : «Vu la situation active de notre balance des revenus, la politique de la banque d'émission devait être d'éviter tout ce qui aurait pu faire hausser le taux d'intérêt, afin de maintenir l'écart qui les différencie des taux étrangers, supérieurs aux taux suisses de 2 à 3 % et plus. Déléberement, et en se conformant aux règles classiques, la Banque nationale s'est abstenue de relever le taux de l'escompte ou de prendre des mesures directes en vue de restreindre le crédit. En agissant autrement, non seulement elle aurait entravé, sinon empêché, l'écoulement de fortes disponibilités excédentaires vers l'étranger, mais on aurait assisté probablement à un afflux de fonds depuis l'extérieur.»

221.2 *Politique du marché ouvert*

Puisque la liquidité des marchés de l'argent avait rendu l'économie largement indépendante du crédit des banques d'émission, elles devaient rechercher d'autres moyens d'action. Elles trouvèrent un de ces moyens dans la politique du marché ouvert.

«Dans les opérations d'escompte et d'avances sur nantissement, l'initiative part de l'économie. Autrement dit, la banque d'émission laisse les établissements de crédit, l'industrie et le commerce s'adresser à elle pour lui faire connaître leurs besoins ; elle leur accorde ensuite les crédits demandés, en se conformant à une ligne de conduite préalablement fixée.

Dans les opérations sur le marché libre, en revanche, c'est la banque d'émission elle-même qui prend l'initiative : elle donne des fonds au marché ou lui en retire en achetant, respectivement vendant, des obligations, de l'or et des devises. Elle agit en quelque sorte en sens inverse de la tendance du marché : aux périodes où la demande est faible et où les cours fléchissent,

1) Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse, No 3, mars 1961, p. 96.

elle intervient, en tant que l'évolution économique l'exige, pour acheter des obligations d'Etat ; elle en cède aux époques où il y a pénurie de possibilités de placement. Par opérations sur le marché libre, on peut donc entendre, de façon générale, les transactions auxquelles une banque centrale se livre, de sa propre initiative, dans l'intention d'influencer le volume de la masse monétaire et de stabiliser les taux d'intérêt»².

Sous l'empire de l'ancienne loi fédérale sur la Banque nationale suisse du 6 octobre 1905 la Banque d'émission ne pouvait penser à l'adoption d'une politique de marché ouvert. La seule attribution que lui confiait l'article 15, chiffre 7, consistait dans : «l'Achat, pour son propre compte, d'obligations de la Confédération ou des cantons et d'Etats étrangers, stipulées au porteur et facilement réalisables ; ces opérations ne peuvent avoir lieu que pour un emploi temporaire des disponibilités de la banque.» Du fait que la Banque nationale n'était pas autorisée à négocier des obligations d'Etat ou d'autres papiers de valeur à court, moyen et à long terme pour les incorporer dans la couverture des billets de banque, l'adoption d'une politique de marché ouvert était d'emblée exclue.

A l'avènement de la nouvelle loi fédérale sur la Banque nationale suisse du 23 décembre 1953, les bases légales ont fondamentalement changées à cet égard. Selon l'article 14, chiffre 2, de cette loi la Banque nationale est désormais autorisée d'acheter, lorsque le marché manque de capitaux, des bons du Trésor et des obligations de la Confédération et des Chemins de fer fédéraux, des créances inscrites au livre de la dette de la Confédération, des obligations de cantons et de banques cantonales, ainsi que des obligations de cantons et de banques cantonales, ainsi que des lettres de gage émises par les centrales suisses de lettres de gage, et de revendre ces valeurs en période de grande liquidité monétaire. Selon l'article 19, chiffre 1, de ladite loi elle peut faire figurer ces titres dans la couverture des billets, pourvu que leur échéance ne dépasse pas deux ans ; par contre, elle n'est autorisée à acquérir des papiers-valeur de plus longue durée qu'avec ses propres fonds.

Les titres qui remplissent ces conditions s'élèvent à un total d'environ 300 millions de francs seulement. Ce volume est décidément trop limité, surtout en considérant qu'une bonne part de ces titres n'est pas accessible à l'achat par la Banque nationale, se trouvant dans des portefeuilles qui n'apparaissent pas sur le marché. Il suffit de rappeler ici les portefeuilles fermées de l'AVS, des grandes banques, des sociétés d'assurance etc.

Bien que les limites soient incontestablement très étroites, il n'est pas moins vrai que depuis 1954, la Banque nationale suisse est donc en mesure de poursuivre une politique de marché ouvert. Toutefois, elle n'a pas pu l'appliquer jusqu'à ce jour, le cours de la conjoncture depuis 1954 — abstrac-

2) Banque nationale suisse 1907-1957, p. 208.

tion faite d'une légère récession en 1957 — ayant nécessité une politique restrictive, pour laquelle la Banque nationale manqua de titres dans son portefeuille, ne pouvant point les accumuler pendant une crise en ayant poursuivi une politique expansive.

«Si le législateur n'a pas voulu aller plus loin, c'est que l'article 39 de la constitution fédérale n'admet comme couverture des billets, à part l'or, que des avoirs à court terme. Il ne saurait non plus incomber à l'institut d'émission d'influencer dans une plus forte mesure l'évolution du marché des capitaux à long terme. En outre, il se peut qu'on avait voulu mettre la banque d'émission à l'abri de demandes éventuelles de la part de l'Etat tendant à orienter, de façon dirigiste, le marché des capitaux et les taux d'intérêt»³.

Amberg⁴ a proposé : «Es wäre . . . besser, den Betrag der erlaubten Offenmarktgeschäfte in Prozenten des Notenumlaufes anzugeben. Eine obere Grenze von 10 % des Notenumlaufes würde . . . die Bildung eines Titelportefeuilles von rund 500 Mio. Franken erlauben. Das wäre nicht viel mehr, als das neue Nationalbankgesetz auch vorsehen wollte. Die . . . vorgeschlagene Regelung hätte aber den Vorteil, der Nationalbank die entsprechenden Geschäfte unter allen Umständen zu ermöglichen. Als Grenze im Hinblick auf die Gefahr der Illiquidität und der Kostspieligkeit wäre diese Einschränkung vollauf genügend, würde sie doch die Offenmarktgeschäfte der Nationalbank immer noch auf ein relativ bescheidenes Mass begrenzen.»

Si les mesures prises par la Banque nationale en matière de la politique conjoncturelle relative au marché ouvert ont quand même eu un certain succès, c'est que la Banque a pu compter sur l'étroite collaboration des autorités fédérales⁵. Cette coopération devait se concentrer cependant sur le domaine de la politique de stérilisation de la Confédération. Entre 1943 et 1947, la Confédération a repris à son compte pour environ 1,25 milliards d'or, qui avait afflué en Suisse pendant les années de guerre où les importations étaient réduites à un minimum⁵. Lorsque les possibilités d'importations s'améliorèrent ensuite, la majeure partie de cet or fut repris par la Banque nationale.

Depuis 1954, les autorités fédérales ont mis en œuvre un nouveau genre de stérilisation qui consiste dans l'immobilisation de fonds fédéraux au lieu de les utiliser pour l'amortissement des dettes fédérales. Ainsi, en accord avec le Conseil fédéral, la Banque nationale plaçait, le 1^{er} octobre 1960, 400 millions de francs de rescriptions de la Confédération auprès des banques. Cette mesure s'imposait en corrélation avec l'afflux de fonds étrangers entrés en juillet. Suivant l'évolution de la conjoncture et des taux d'intérêt, la Banque nationale pourra libérer une partie ou la totalité des

3) Banque nationale suisse 1907—1957, p. 210.

4) Amberg: op. cit., p. 189.

5) Banque nationale suisse 1907—1957, p. 211.

fonds ainsi retirés du circuit monétaire, ce qui constitue également un instrument de sa politique de marché ouvert. Puisque la Suisse faisait face à un nouveau afflux considérable de capitaux étrangers à la suite de la réévaluation du mark allemand, la Banque nationale devait rechercher une autre méthode pour élargir ses possibilités en matière de la politique de marché ouvert. Vu qu'elle ne disposait toujours pas de titres appropriés à ces fins, elle se décidait en mars 1961, en accord avec les banques, de bloquer environ 1 milliard de francs des comptes de virements qui se chiffraient à cette époque (15 mars 1961) à 4,1 milliards de francs⁶.

221.3 *Politique de l'or et des devises*

La politique de l'or et des devises consiste essentiellement dans l'achat et la vente de l'or et des devises pour régulariser le cours de change⁷. Évidemment, elle affecte aussi les dépôts bancaires, les effets, les chèques et les avoirs à vue des créanciers et débiteurs étrangers. Cette politique sert avant tout à la protection de la monnaie interne.

«La politique pratiquée par la Banque nationale, à ses débuts, fut inspirée principalement par le souci d'assurer à la circulation fiduciaire une couverture métallique suffisante et conforme aux prescriptions légales. Les monnaies d'or et d'argent servaient, et de couverture, et de moyens de paiement. En chargeant la banque d'émission de régulariser la circulation de la monnaie, on lui imposait donc en plus la tâche de veiller à ce que ses réserves d'or et d'argent puissent en tout temps satisfaire aux besoins de numéraire. Plus la politique monétaire a gagné en importance, surtout après qu'en 1925 la Suisse fut revenue en fait au système de l'étalon-or, plus la politique de l'or a été appelée à résoudre de problèmes touchant la monnaie. A ce point que la politique de l'or finit par devenir partie intégrante de la politique monétaire, en attendant de servir aussi la politique de crédit»⁸. De cette manière la Banque nationale confirme qu'elle avait toujours placé l'objectif de la protection de la monnaie au premier plan de sa politique.

Cependant, Amberg⁹ relevait à juste titre : «Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die Gold- und Devisenpolitik im Hinblick auf die Forderungen der neueren Kredit- und Konjunkturtheorie wenig interessant ist. Da ihre Wirkung immer in erster Linie den Aussenwert der Währung betrifft, kann sie nicht gut zur Erfüllung interner geldpolitischer Aufgaben herangezogen werden. Sie kann einzig Anlass dazu geben, von ihr ausgehende, allen-

6) Schweizerische Bankgesellschaft: Zins und Zinspolitik, April 1961, p. 25.

7) Amberg: op. cit., p. 65.

8) Banque nationale suisse 1907—1957, p. 139.

9) Amberg: op. cit., p. 73.

falls unerwünschte Wirkungen auf die Geldmenge durch andere Mittel der Geldpolitik zu korrigieren. Für die interne Geldpolitik ist die Gold- und Devisenpolitik deshalb ungünstig, weil bei ihr die Verbindung zwischen externer und interner Wirkung besonders eng und zwangsläufig ist.»

Pour soutenir la stérilisation de l'argent en phase de prospérité on a parfois préconisé à la Banque nationale de frapper des pièces de monnaie-*or* vendables au public sous certaines conditions assurant la thésaurisation¹. La Banque nationale suisse entreprit un pareil essai en 1955 en suggérant au public d'acheter des pièces d'*or* d'ancienne frappe. «Les prix étaient tels, sur les principaux marchés de l'*or*, qu'il n'y avait pas lieu de redouter que l'*or* cédé servît, comme naguère, à alimenter la spéculation internationale»². Mais cette opération accusait seulement un très faible succès. Jusqu'au 1^{er} octobre 1955, lorsque la Banque nationale a abandonné cette mesure, la vente des «Vreneli» n'avait atteint que 75 millions de francs².

221.4 *Exportation de capitaux*

En vertu de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934 la Banque nationale est autorisée à surveiller l'exportation de capitaux et de la défendre si elle le juge utile.

L'article 8 de cette loi stipule : «Les banques ainsi que les sociétés financières à caractère bancaire qui ne font pas appel au public pour obtenir des dépôts de fonds, sont tenues d'informer la Banque nationale avant de conclure, pour dix millions de francs au moins, une des opérations énumérées au 2^e alinéa, ou de participer pour un montant équivalent à de telles opérations. Si la situation du marché de l'argent ou les conditions économiques paraissent le justifier, la Banque nationale peut exiger que les opérations d'un montant inférieur à dix millions de francs lui soient également soumises.

Les opérations visées ci-dessus sont les suivantes :

- a) emprunts en faveur de l'étranger, pour obtenir de l'argent frais, convertir un autre emprunt ou consolider une dette, qu'ils soient pris ferme, en tout ou en partie, pour être gardés en portefeuille ou émis publiquement, ou qu'ils soient placés moyennant commission ;
- b) achat et émission d'actions de sociétés étrangères, à moins qu'il ne s'agisse de l'exercice d'un droit de préférence pour une augmentation de capital ;
- c) crédits et placements à l'étranger, qu'il s'agisse d'accorder un prêt pour douze mois ou de prendre des *rescriptions* ou des bons de Trésor étrangers pour douze mois au moins, ou même pour une durée plus courte si l'opération implique un engagement permettant de la prolonger jusqu'à douze mois au moins.

1) Finanz Revue, Nr. 37, 14. 9. 1960.

2) Banque nationale suisse 1907—1957, p. 145.

Si la tendance du change, celle du taux de l'intérêt de l'argent ou des capitaux ou la protection d'intérêts économiques du pays le justifient, la Banque nationale a le droit d'opposer son veto à ces opérations ou de subordonner son autorisation à des conditions.

L'examen de la sécurité du placement n'incombe pas à la Banque nationale.

Les banques doivent renoncer à l'opération si la Banque nationale s'oppose à sa conclusion ou si les conditions requises ne peuvent être remplies.»

Au sujet du taux d'intérêt des obligations de caisse l'article 10 de la même loi dit : «Lorsqu'une banque dont le total du bilan s'élève à vingt millions de francs au moins désire augmenter le taux d'intérêt de ses obligations de caisse, elle doit en informer la Banque nationale deux semaines à l'avance.

La Banque nationale examine, s'il y a lieu de concert avec les groupes de banques intéressées, les conséquences de l'élévation de taux envisagée, d'une part pour les diverses branches de l'économie et le marché de l'argent et des capitaux, d'autre part pour la banque en question. Elle examine en outre, le cas échéant, s'il est possible d'amener l'établissement à y renoncer.»

Ces deux dispositions légales permettent uniquement une politique expansive et par conséquent la politique conjoncturelle demeure unilatérale en cette matière, ce qui constitue évidemment un obstacle pour la réalisation des objectifs visant la stabilisation générale. Ces dispositions devraient être assorties à d'autres permettant de régulariser l'afflux de capitaux étrangers et l'abaissement du taux d'intérêt des obligations de caisse.

Cet instrument de la Banque nationale est donc relativement faible et s'applique uniquement en période de dépression et ne constitue aucun allègement en ce qui concerne les problèmes d'inflation se posant beaucoup plus fréquemment. Pour égaliser les inconvénients qui résultent du manque d'un corollaire à la défense de l'exportation de capitaux la Banque nationale a recouru à plusieurs reprises à la coopération volontaire des banques.

221.5 Coopération entre la Banque nationale et la Confédération

Puisque les possibilités de la Banque nationale et de la Confédération en matière de politique conjoncturelle sont assez limitées, il importe que les autorités coopèrent étroitement pour renforcer les diverses mesures étant faibles lorsqu'elles sont appliquées seules.

Les nombreuses interventions concevables offrent maintes possibilités de coordination entre l'activité de l'Etat et de la Banque d'émission, mais il est impossible de dégager des règles générales. Il faudra évaluer les possibilités d'une coopération efficace d'après le concret de la situation.

En plus des exemples positifs à ce sujet mentionnés plus haut (placement de rescriptions fédérales par la Banque nationale, stérilisation de fonds fédéraux, interventions dans le marché des émissions etc.) il y en a d'autres plutôt négatifs.

En l'occurrence on se souvient des années 1956 à 1958 pendant lesquelles la Banque nationale essaya de limiter le volume de l'argent actif en concluant un «Gentlemen's Agreement» avec les banques et les sociétés d'assurance pour les obliger de verser des réserves minimales à la Banque centrale, tandis que la Confédération — sous pression politique — avait en même temps débloqué ses fonds stérilisés, ce qui était à cette époque décidément contraire aux principes d'une politique conjoncturelle et d'une coopération avec la Banque d'émission³.

Cependant, il ne faut pas oublier que la coopération entre la Banque nationale et la Confédération n'est pas confinée aux opérations de la politique de stérilisation. La Banque nationale sert la Confédération aussi en ce qui concerne le service de trésorerie, le service de la monnaie, l'octroi de crédits (rescriptions et effets d'économie de guerre), l'émission des emprunts et des bons de Trésor, la gérance des valeurs, le placement de fonds, le livre de la dette de la Confédération, ainsi que quelques tâches particulières et fonctions consultatives, notamment en vertu de l'article 2 de la loi fédérale sur la Banque nationale. «Il s'est ainsi établi, entre l'autorité suprême du pays et la Banque nationale, une collaboration étroite dans le domaine de la politique économique et monétaire. Cette coopération s'est encore resserrée du fait de l'importance toujours plus grande de la politique conjoncturelle»⁴.

D'ailleurs, ces contacts sont devenus d'autant plus important dans la mesure où l'Etat moderne contrôle une part grandissante du circuit économique et qu'en matière de politique conjoncturelle il est impérieux de coordonner les différentes interventions.

221.6 *Coopération volontaire des banques avec la Banque nationale suisse*

Plus que la politique autoritaire qui demeure unilatérale, lourde et limitée quant aux domaines dans lesquels elle peut s'appliquer, une politique de coopération volontaire entre les banques et la Banque d'émission promet des résultats plus importants en faveur d'une politique conjoncturelle. Cependant, il est vrai, le manque d'une base légale solide, empêchera la Banque nationale d'imposer toutes les mesures paraissant à première vue adéquates ; mais ceci est peut-être plutôt un avantage qu'un inconvénient, les banques étant constamment en contact direct avec la pulsation de l'économie pouvant fournir

3) NZZ, Nr. 469, 12. 2. 1960.

4) Banque nationale suisse 1907—1957, p. 222.

des informations précieuses autrement négligées et perdues pour l'appréciation des moyens s'offrant à une politique conjoncturelle active.

En ce qui concerne la Suisse, Rudolf⁵ a souligné l'existence d'un système bancaire solide, la formation de nombreuses associations bancaires et la prudente politique de liquidité des banques comme importantes contributions à une stabilisation durable de la conjoncture. Cependant, il convient de remarquer que le système bancaire suisse, modernisé depuis la crise mondiale, n'a pas encore subi l'épreuve de feu imposée par une grave crise. Nous pensons en effet que la structure actuelle des banques en particulier et celle des banques en général est plutôt le résultat du développement favorable de la conjoncture que de la bonne volonté des dernières à vouloir contribuer délibérément à la stabilisation économique en se plaçant au service de l'intérêt public, intention demeurant aussi noble que rare.

Il est toutefois incontestable, qu'en principe et à longue haleine les intérêts des banques, concernant surtout la politique de crédit et de liquidité, prennent la même direction que ceux de la Banque centrale. Cela constitue, en somme, la base d'une coopération volontaire et étroite entre toutes les banques. Sans doute, il est vrai que les banques doivent assumer une certaine responsabilité à soigner la stabilité monétaire par leur participation à la création et à l'anéantissement de l'argent.

En Suisse, la coopération parmi les banques est favorisée par le fait que le territoire est relativement petit permettant des contacts immédiats entre la Banque nationale et les établissements de crédit. D'ailleurs les différences d'une région à l'autre ne sont pas très grandes, donc toutes les banques affrontent plus ou moins les mêmes problèmes, et sont plus facilement prêtes à respecter les intérêts communs et la suprématie de la Banque centrale qu'à l'étranger.

221.61 *Moral Suasion*

Les recommandations et les appels émis par les banques centrales à l'adresse des sujets économiques et les «Gentlemen's Agreements» avec les établissements de crédit, sont ce que les auteurs américains appellent la «Moral Suasion». Par cette notion la Banque centrale exige des participants à l'économie une certaine attitude éthique dans l'intérêt commun paraissant en général contraire au profit des particuliers — du moins à courte échéance — et demande des sacrifices parfois considérables.

Par ailleurs la persuasion, comme tout raisonnement essayant de convaincre autrui, se base sur une conviction résultant de l'appréciation de la

5) Rudolf: Die Schweizer Banken im Dienst der staatlichen Konjunkturpolitik, p. 56 s.

situation économique actuelle. Or, on sait que cette seule appréciation peut donner lieu à des controverses fondamentales.

La compétence et l'autorité de la Banque nationale en cette matière sera d'autant moins contestée qu'elle est en mesure de donner une vue d'ensemble de l'économie se basant sur des faits ignorés des banques partenaires, et plus spécialement des particuliers.

La forme la plus modérée et en même temps la plus fréquente de persuasion morale exercée par la Banque nationale consiste dans les contacts directs avec les banques de crédit soit par conversation avec les banques particulières, soit par conférence avec les représentants d'un certain nombre d'entre elles.

Par les discussions conférentielles la Banque nationale poursuit avant tout le but d'orienter les autres sur la situation économique en général et sur ses intentions particulières ; mais souvent elle ajoute des suggestions, des recommandations et parfois même des avertissements ⁶.

De temps à autre, la Banque nationale envoie ses recommandations sous forme de circulaire aux instituts de crédit. Depuis le récent élan de la conjoncture la Banque nationale a rédigé deux circulaires pour diffuser ses suggestions. La première porte la date du 8 décembre 1959 et la seconde la date du 23 juin 1961. Dans ces circulaires la Banque nationale a exposé la situation actuelle de l'économie suisse, en ayant tiré ses conclusions pour ajouter ensuite ses recommandations se rapportant à la restriction des crédits (des crédits fonciers en particulier) ⁷. Elle avertissait les banques d'observer les principes d'une liquidité suffisante et de ne pas succomber à la tentation d'utiliser de l'argent à courte échéance pour le financement de projets à long terme. Pour montrer qu'elle est résolue de maintenir sa politique anticyclique elle a déclaré ⁸: «Si, contrairement à l'attente de tous les banquiers raisonnables et conscients de leurs responsabilités, ces principes d'une saine politique de crédits ne devaient pas être partout observés avec l'attention requise, la Direction générale se verrait contrainte, pour demeurer fidèle à sa tâche constitutionnelle et à sa mission envers le pays, d'envisager avec les banques la remise en vigueur du Gentlemen's Agreement relatif au financement de la construction.»

En effet, les «Gentlemen's Agreements» sont plus forts et plus rigoureux que les simples suggestions. Nous en parlerons ci-dessous.

Invariablement la Banque nationale aura tout intérêt à ce que ses intentions trouvent un large retentissement dans la presse et les autres moyens

6) Leutwiler, Fritz: «Moral Suasion» als Mittel der Notenbankpolitik, dans NZZ, Nr. 469, 12. 2. 1960.

7) NZZ, Nr. 3931, 15. 12. 1959; Der Bund, Nr. 273, 30. 6. 1961.

8) Circulaire de la Banque nationale suisse du 23 juin 1961 adressée aux banques suisses, p. 10.

d'information, afin que le public soit orienté et puisse se conformer aux intentions émises.

Les avantages de la persuasion morale consistent d'une part dans le caractère bilatéral des pourparlers et d'autre part dans la souplesse des «interventions» s'effectuant, en général, plus rapidement et plus convenablement que les dispositions légales directes ayant toujours tendance à se perpétuer.

Cependant, il ne s'agit pas tellement de savoir si la «Moral Suasion» soit préférable à l'édition des lois, mais comment ces deux possibilités peuvent être réunies afin d'obtenir les résultats les meilleurs.

221.62 *Gentlemen's Agreements*

En Suisse le «Gentlemen's Agreement» est devenu, pendant les années récentes, l'instrument préféré de la Banque nationale dans l'exercice de son influence conjoncturelle. De 1927 à 1960 on a enregistré 12 «Gentlemen's Agreements» portant sur les objets les plus divers non réglés par la législation.

Du point de vue conjoncturel c'étaient surtout les accords ayant trait aux réserves minimales, au financement du bâtiment et à l'afflux du capital étranger qui ont gagné une certaine signification.

«Das Gentlemen's Agreement ist eine Vereinbarung zwischen zwei oder mehr Parteien, worin sich diese zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, ohne jedoch dieser Verpflichtung einen rechtlich erzwingbaren Charakter zu verleihen»⁹. Il s'agit donc d'un contrat moral par lequel la Banque nationale essaye d'éveiller la coopération des autres par voie de la «Moral Suasion»¹.

Pour montrer l'entité des «Gentlemen's Agreements» nous nous bornons ici d'examiner le plus récent accord entre la Banque nationale et les autres banques en date du 18 août 1960.

221.621 *Gentlemen's Agreement contre l'afflux de capitaux étrangers*

Bien qu'en Suisse, comme dans d'autres pays européens, les forces inflationnistes demeurent virulentes depuis la légère récession en 1957/58 la Banque nationale n'a pas pu intervenir avec ses instruments traditionnels surtout à cause de deux raisons principales.

Tout d'abord, en Suisse les sources de l'inflation doivent être recherchées plutôt dans la pénurie sur le marché de travail que du côté monétaire.

9) Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens, p. 242.

1) Amberg: op. cit., p. 73.

Ensuite, de 1958 jusqu'en été 1961 le marché de l'argent et de capital accusait une forte abondance du côté de l'offre de sorte que le niveau des taux d'intérêt demeurait relativement bas par rapport à l'étranger². L'avènement de la convertibilité des monnaies européennes avait aggravé cette situation. De surcroît on sait que la Suisse est riche en capitaux et accuse constamment une balance des revenus active. De cette manière les problèmes monétaires internationaux ont repris leur ancienne importance sur les questions d'ordre national. Désormais il faudra de nouveau compter avec des déplacements de capitaux considérables au delà des frontières, constituant naturellement une menace redoutable pour la stabilité interne de la monnaie.

Dans ces circonstances la Banque nationale était soucieuse de maintenir la disparité du taux d'intérêt par rapport à l'étranger. Et, en effet, le niveau des taux suisses étant considérablement plus bas que celui des taux étrangers, il en résulta un fort exode de capitaux suisses. Une augmentation du taux d'escompte aurait provoqué le contraire sans alléger le marché de travail.

Ce raisonnement s'avérait juste étant donné que l'écoulement de capitaux sous forme d'investissements privés à l'étranger, placements d'«investment-trusts», placements par les banques, octroi de crédits à l'étranger à court et moyen terme, emprunts à l'étranger etc., a atteint en 1959 le montant net de 1,4 milliards de francs et a dépassé de non moins de 700 millions le solde actif accusé par la balance des revenus³. Cet exode de capitaux suisses continuait, plus modérément, jusqu'en été 1960.

«Ainsi, par un processus naturel, il a été possible de faire s'écouler à l'extérieur une partie des fonds excédentaires, de réduire par là le volume monétaire, de limiter l'expansion du crédit bancaire et de freiner l'élan par trop vif de la conjoncture»⁴.

La contraction du volume d'argent se confirme de même par les chiffres des réserves d'or et de devises diminuant de 9.077 millions de francs en fin janvier 1959 à 8.069 millions à la fin avril 1960 ; soit de plus d'un milliard. Dans la même période les engagements à vue de la Banque nationale diminuaient de 3.340 millions de francs à 1.991 millions, soit une diminution de 1.349 millions de francs ou un abaissement de l'ancien niveau de 60 %.

Ces chiffres reflètent l'ordre de grandeur des mouvements de capital qu'on ne saurait initier ni par des mesures de réserves obligatoires, ni par des opérations inspirées de la politique de marché ouvert.

Sans doute, les exportations de capital considérables ont sensiblement ralenti le développement inflationniste en Suisse, bien qu'elles ne l'aient pas pu arrêter définitivement.

2) Schwegler: Währungs- und Konjunkturprobleme in schweizerischer Sicht, dans NZZ, Nr. 3029, 9. 9. 1960.

3) Schwegler: Rapport à l'assemblée générale de la Banque nationale suisse, dans Bulletin mensuel, No 3, mars 1961.

4) Schwegler: op. cit., p. 96.

Cette évolution relativement favorable de la situation monétaire était plus ou moins conforme aux exigences d'une stabilisation de la conjoncture interne et d'une stabilité monétaire internationale. Mais elle fut subitement renversée lorsqu'en juillet 1960 l'aggravation des tensions politiques internationales, notamment le conflit congolais, la révolution cubaine, ses répercussions sur l'Amérique centrale et sur l'Amérique du Sud, et d'autres événements ont déclenché une fuite massive des capitaux de l'étranger en Suisse. Aux capitaux suisses rapatriés s'ajoutaient les capitaux étrangers cherchant leur refuge dans ce pays comme toujours en cas de période de danger aigu sur le plan international. Cet afflux de capitaux étrangers sans précédent obligeait la Banque nationale d'accepter des devises s'accumulant en trois semaines, à savoir du 12 juillet au 4 août 1960, à 252,6 millions de dollars, ce qui revient à dire que le volume d'argent subissait brusquement un accroissement de plus d'un milliard de francs⁵. La stabilité monétaire interne en était sérieusement touchée.

Dans ces circonstances la Banque d'émission ne pouvait rester passive. La Banque nationale suisse a recherché l'intervention dans la conclusion d'un «Gentlemen's Agreement» en vue d'enrayer l'afflux de nouveaux fonds étrangers et de réduire le montant de tels avoirs.

Le 12 août 1960, environ un mois après le revirement de la situation monétaire, les représentants des banques, convoqués pour une grande conférence, ont adopté les propositions de la direction générale de la Banque nationale. La conclusion de cet accord est similaire aux trois «Gentlemen's Agreements» en vigueur pendant les années de 1937 à 1939, de 1950 à 1951 et de 1955 à 1958.

Selon le nouveau «Gentlemen's Agreement» entré en vigueur le 18 août 1960 les banques sont obligées entre autre

1. de ne plus accepter de nouveaux dépôts étrangers à vue mais d'observer un délai de préavis de 3 mois au moins ;
2. d'abandonner les paiements d'intérêt sur les nouveaux avoirs étrangers ;
3. de prélever sur les avoirs étrangers remboursables dans un délai inférieur à six mois une commission de ¼ % par trimestre ;
4. d'empêcher le placement de capitaux étrangers en papiers-valeur suisses ou en fonds foncier suisses ;
5. d'empêcher la thésaurisation de billets de banque par les étrangers.

En août 1961 cet accord fut renouvelé pour une durée d'une année.

L'exemple de ce «Gentlemen's Agreement» dénote trois aspects principaux.

Tout d'abord, on constate que l'intervention peut s'effectuer d'une manière relativement rapide ce qui constitue, du point de vue conjoncturel,

5) NZZ, Nr. 2751, 17.8.1960.

certainement un avantage appréciable. Pour cette raison il est sans doute utile de fixer une date d'expiration et de laisser la possibilité de la suppression de l'accord par la Banque nationale ouverte si les circonstances le permettent ou de le maintenir si la situation l'exige.

Ensuite, il est évident que par ce moyen les mesures peuvent être bien visées et adaptées au point névralgique de l'économie.

D'autre part, il sera toujours difficile, sinon impossible de contrôler si les dispositions, soit celles générales et vagues des points 4 et 5 suscités ou celles des dispositions particulières des points 1 à 3, sont vraiment respectées. De ce fait, il est également difficile d'évaluer l'importance des «Gentlemen's Agreements» en tant qu'instrument de politique conjoncturelle. En tous cas, nous doutons qu'ils soient plus que de bons espoirs lorsque les sacrifices exigés dépassent les limites jugées raisonnables par les banques adhérentes.

Naturellement la Banque nationale se rend aussi compte des insuffisances impliquées par les «Gentlemen's Agreements» et elle est loin de les accepter comme unique moyen en matière de politique conjoncturelle. Vraisemblablement elle désirerait une extension de ses attributions légales, afin de renforcer sa position au sujet des accords volontaires, pouvant alors menacer par l'introduction de mesures légales si les «Gentlemen's Agreements» ne sont pas respectés.

En ce qui concerne les critiques soulevées au sujet du nouveau «Gentlemen's Agreement» Schwegler⁶ a déclaré : «Là où des critiques ont été formulées, elles tendaient à démontrer qu'il était inopérant, parce que un quart seulement des capitaux entrés en Suisse appartenait à des étrangers. D'après les constatations et les estimations que nous avons faites sur la base des bilans des banques à notre disposition, la proportion des capitaux étrangers compris dans le montant de 1,1 milliard de francs qui a afflué en juillet n'était pas de 25 %, mais représentait au moins la moitié du montant précité. Et même si le quart seulement des capitaux en question eût appartenu à des étrangers, il n'en aurait pas moins été pleinement indiqué de prendre des précautions, car une somme de 275 millions de francs n'est pas une bagatelle pour un marché aussi restreint que le nôtre.»

Toutefois la Banque nationale a jugé indiqué d'assortir la conclusion du «Gentlemen's Agreement» contre l'afflux de fonds étrangers à une autre mesure consistant, en accord avec la Confédération, dans le placement de 400 millions de rescriptions fédérales auprès des banques en octobre 1960 et d'en assumer la charge des intérêts résultant de cette stérilisation monétaire⁷. Grâce à cette mesure les comptes de virements des banques, du commerce et de l'industrie auprès de la Banque nationale s'abaissaient de 2,5 milliards de francs en mi-septembre à 2,1 milliards début octobre 1960⁸.

6) Schwegler: op. cit., p. 97.

7) Der Bund, Nr. 513, 30. 11. 1960, voir aussi p. 217.

Malgré ces interventions une seconde et troisième vague de dollars se sont dirigées vers la Suisse mi-octobre et décembre 1960. L'afflux progressif de fonds étrangers poussait les réserves monétaires à un nouveau niveau record de 10.094 millions de francs en fin janvier 1961 et de 11.813 millions en fin août 1961. Toutefois les sources en étaient autres et les capitaux étrangers en quête de refuge n'y participaient plus dans une mesure importante. Par contre, il s'agissait en première ligne d'une transformation de comptes dollars en francs suisses, détenus par les banques pour leurs propres besoins ou pour ceux de leurs clients.

La rapatriation de nombreux capitaux suisses fut déclenchée avant tout en raison de l'aggravation de la crise du dollar à la suite de laquelle se répandit la crainte d'une dévaluation de cette monnaie. Pour la même raison les importateurs ont hésité d'effectuer leurs paiements en dollars, alors que les exportateurs se sont dépêchés de vendre leurs recettes en dollars.

Une autre raison pour laquelle les capitaux suisses placés en dollars furent rappelés est due au fait que le niveau bas des intérêts aux Etats-Unis y rendaient les placements peu attrayants.

En plus, les banques ont commencé relativement tôt par leurs opérations du «window dressing»; c'est-à-dire en raison de leur préoccupation de pouvoir présenter un bilan convenable à la fin de l'année, elles ont transformé leurs avoirs en dollars en francs suisses. C'est pourquoi que ces transferts, qui s'élevaient à 900 millions environ en fin 1959⁸, n'ont pas atteint la même ampleur pendant le dernier mois de 1960.

Si l'on avait quand même enregistré une forte augmentation des réserves monétaires elle était, très vraisemblablement attribuable aux diverses crises politiques en Algérie, en Belgique, en Amérique centrale, au Laos et à Berlin qui ont suscité de nouvelles rapatriations de capitaux suisses placés à l'étranger.

D'ailleurs, on a pu observer que les entreprises suisses, possédant des succursales à l'étranger, ont changé la base financière de leurs fabriques étrangères. En raison de l'insécurité monétaire elles avaient transformé leurs disponibilités en francs suisses, et faisaient rentrer la plupart des bonis au pays.

Sitôt que le niveau des intérêts aux Etats-Unis s'élèvera et que la crise du bilan de paiements américain aura trouvé une solution satisfaisante les capitaux réfugiés en Suisse seront probablement réexportés.

Sous ces rapports la direction de la Banque nationale a renoncé à prendre d'autres mesures monétaires pour diminuer le volume d'argent. En particulier la réévaluation du franc suisse, comme de nombreux spéculateurs

8) NZZ, Nr. 3982, 15. II. 1960.

9) NZZ, Nr. 3982, 15. II. 1960.

l'anticipent, est évidemment hors question surtout si l'on sait que l'année 1961 accuse un déficit record du bilan commercial et que le marché du capital souffrirait d'une pénurie aigue s'il n'y avait pas l'afflux de capitaux étrangers qui comble la lacune dans la formation de l'épargne.

En conclusion, il convient de relever ici une fois de plus combien l'économie suisse dépend des événements politiques et économiques à l'étranger, restreignant de beaucoup les possibilités en matière de politique conjoncturelle.

221.7 *Possibilités d'une extension des attributions légales de la Banque nationale suisse*

Souvent on s'est demandé si les pouvoirs de la Banque nationale suisse ne devraient pas être renforcés par d'autres instruments conjoncturels et de suivre ainsi les exemples à l'étranger, où les Banques centrales jouissent d'un pouvoir beaucoup plus puissant.

Küng¹ a exprimé l'avis que les armes dont la Banque nationale dispose pour influencer le cours de la conjoncture sont démodées et décidément insuffisantes, si bien qu'elles sont pratiquement inopérantes.

D'emblée il convient de relever qu'un accroissement des pouvoirs légaux de la Banque nationale — ce qui nécessiterait une révision de la Constitution fédérale et de la loi fédérale sur la Banque nationale suisse en imposant de nombreuses difficultés — ne serait efficace que si la volonté publique est vraiment d'accord d'accepter les conséquences impliquées par les nouvelles attributions et s'il existait une perspective bien fondée de pouvoir parvenir à une coopération internationale de la stabilisation conjoncturelle. Vu sous ce jour il est difficile de s'imaginer que le peuple veuille se concilier aux phénomènes du chômage partiel ou à des salaires parfois décroissants; d'ailleurs, l'expérience a montré que les résultats de la coopération économique des gouvernements sur le plan international ne sont pas plus encourageants.

Toutefois, parmi les instruments conjoncturels entrant en considération lors du renforcement des pouvoirs de la Banque nationale, ce seront vraisemblablement le contrôle qualitatif des crédits et les réserves obligatoires qui retiendraient l'intérêt des économistes et de l'opinion publique.

1) Küng: Schweizerische Arbeitsmarktp Probleme, dans Orientierungen der Schweizerischen Volksbank, Nr. 41, Mai 1961, p. 12.

221.71 *Contrôle qualitatif du crédit*

Bien que nous ayons rejeté les contrôles de crédit dans la partie théorique déjà (p. 83 s.) nous y revenons ici, car ils sont tellement préconisés et ils apparaîtront infailliblement dans les discussions sur le réarmement éventuel des pouvoirs de la Banque nationale.

Tandis que le contrôle quantitatif du crédit n'a jamais trouvé de nombreux adhérents, c'est surtout le contrôle qualitatif des crédits qu'un certain nombre d'économistes jugent utile de défendre.

Amberg² a défini ce genre de contrôle en ces termes : «Unter qualitativer oder selektiver Kreditkontrolle ist die Gesamtheit jener Massnahmen der Geldpolitik zu verstehen, die das Geldvolumen nicht direkt betreffen, sondern die Verwendung des Kredites für spezielle Zwecke fördern oder hemmen.»

L'avantage louable du contrôle qualitatif des crédits est que cet instrument permet une politique conjoncturelle différenciée. L'influence peut être exercée aux endroits névralgiques de l'économie sans que l'ensemble du volume des crédits en soit affecté³. Les mesures «visées» permettraient de diriger le développement économique dans la direction voulue. Mais à ces fins il faudrait connaître cette direction à l'avance, ou les dirigeants devraient alors être unanimes à ce sujet. C'est pourquoi il est indéniable que le contrôle qualitatif est aussi une mesure non-conforme à l'économie de marché libre, où il est illicite de remplacer la fonction des forces anonymes par une autorité opérant avec tous les défauts humains inhérents. D'ailleurs il serait difficile, sinon impossible, de définir les cas concrets de l'application du contrôle de manière que les banques n'échappassent aux dispositions émises.

Bien que le contrôle qualitatif des crédits ait parfois accusé un succès à l'étranger nous le refusons strictement comme tout autre moyen discordant.

221.72 *Réserves obligatoires*

En ce qui concerne la politique conjoncturelle les discussions pivotent souvent autour de la question des réserves obligatoires. Aussi, a-t-on proposé d'introduire l'institution des réserves obligatoires en tant qu'instrument conjoncturel en Suisse⁴, bien que la Banque nationale ait déclaré à plusieurs reprises qu'elle n'en a pas besoin étant donné que les accords volontaires

2) Amberg: Die Politik der Schweizerischen Nationalbank, p. 98.

3) Parry, Carl: Instruments of National Credit Policy, dans Federal Reserve Policy, Washington 1947, p. 84.

4) Rudolf: Die Schweizer Banken im Dienst der staatlichen Konjunkturpolitik, p. 168.

avec les banques suffiraient si elles continuent à respecter les accords leur infligeant des sacrifices et limitant sensiblement leurs possibilités d'action⁵. Rudolf⁶ n'est pas de cet avis et déclare : «Der Abschluss eines Gentlemen's Agreement benötigt immer eine gewisse Zeit für Verhandlungen und die Bereitschaft der Banken zum Beitritt. Es ist fraglich, ob beide Voraussetzungen gegeben wären, wenn entscheidende Eingriffe, beispielsweise die Haltung hoher Pflichtguthaben während längerer Zeit, notwendig würden.»

Amberg⁷ a ainsi défini les réserves obligatoires : «Unter Pflichtreserve ist ein Betrag an flüssigen Mitteln zu verstehen, den die Kreditbanken in Form von Guthaben bei der Notenbank oder in bar halten müssen. Die Höhe der Pflichtreserve wird in einem bestimmten vorgeschriebenen Verhältnis zu einer geeigneten Bezugsgrösse festgelegt. Pflichtreservenpolitik oder Mindestreservenpolitik ist dann die von der Notenbank verfügte Änderung der Pflichtreservensätze zur Regulierung des Giralgeldvolumens.»

En Suisse, il serait certainement souhaitable d'arrondir les pouvoirs de la Banque nationale par l'introduction d'un taux variable des réserves minimales. Mais malgré les avantages incontestables constitués par la variation du volume des réserves obligatoires, surtout pendant une période d'inflation, il ne faut pas surestimer l'utilité de cet instrument.

D'abord il convient de signaler que les mesures relatives aux réserves obligatoires sont pour ainsi dire inopérantes pendant la dépression⁸ la politique de l'argent à bon marché ne suffisant pas pour stimuler les investissements industriels. Par contre, on loue les effets salutaires d'une augmentation des réserves obligatoires pendant la prospérité car elles freineraient une création excessive de l'argent⁹. Toutefois il ne faut pas oublier que les entrepreneurs se procurent les crédits ailleurs si les banques ne répondent plus à leurs désirs et si les sources de l'autofinancement sont épuisées.

En outre, il faut considérer que les réserves obligatoires signifient pour les banques des pertes d'intérêts et une réduction des bénéfices¹, si bien qu'elles s'opposeraient probablement à une telle réglementation malgré leur bonne volonté de faire passer leurs propres objectifs après l'intérêt commun du pays. Ceci est vrai d'autant plus qu'il sera difficile de fixer une base équitable des réserves obligatoires et que le choix du moment approprié de varier le volume des réserves, demeurera toujours fortement contesté².

5) NZZ, Nr. 3319, 16. 11. 1957; Lütholf: Das kreditpolitische Instrumentarium der Schweizerischen Nationalbank, dans *Wirtschaft und Recht*, 6. Jg. Zürich 1954, p. 80.

6) Rudolf: loc. cit.

7) Amberg: op. cit., p. 120.

8) Amberg: op. cit., p. 126.

9) Lütholf: op. cit., p. 78.

1) Lütholf: op. cit., p. 79.

Finalement il convient de rappeler l'attitude des syndicats, qui pourraient, à la rigueur, facilement anéantir tous les efforts de restriction ressortissant de la Banque nationale par leurs revendications de salaires exagérées.

Quoiqu'il serait souhaitable d'introduire en Suisse l'instrument des réserves obligatoires, on ne saurait partager l'optimisme exprimé par Amberg³ qui pense qu'il est possible de surmonter les difficultés politiques s'opposant à la loi fédérale concernant l'institution des réserves obligatoires. C'est probablement la raison pour laquelle le Conseil fédéral avait renoncé d'adopter l'instrument des réserves obligatoires lors de la promulgation de la nouvelle loi fédérale sur la Banque nationale en 1953.

2) Amberg: op. cit., p. 127.

3) Amberg: loc. cit.

En conclusion de notre étude il semble utile de résumer succinctement les divers aspects de la politique conjoncturelle active en Suisse.

En théorie le phénomène des fluctuations économiques a trouvé une explication satisfaisante par l'établissement d'un modèle et d'un système économique se basant sur certaines conditions hypothétiques. De ce modèle on a dérivé, logiquement, les principes incontestables de la politique conjoncturelle.

Mais puisque le rapprochement du simple modèle économique à la réalité, infiniment plus compliquée, s'affronte à des difficultés demeurant, malgré les méthodes les plus raffinées de l'œconométrie, insurmontables, il s'ensuit que l'efficacité des mesures conjoncturelles est en pratique incertaine. L'objectif de la politique conjoncturelle consistant en soi dans une stabilisation de l'économie à un certain niveau s'oppose au dynamisme de l'activité économique se trouvant dans une évolution continue.

En effet, l'expérience a montré que l'économie des pays industriels s'est engagée dans un développement d'expansion générale enregistrant, pendant les deux récentes décennies, un rythme progressif apparemment dû aux exploits spectaculaires de la science et de la technique.

De ce fait, les oscillations conjoncturelles doivent être comprises comme superposées au développement général de l'économie accusant en soi un mouvement essentiellement expansif. Il s'ensuit que l'objectif de la politique conjoncturelle s'établit en une stabilisation des fluctuations économiques sur l'axe ascendante de l'expansion économique en général. Puisque l'expansion «structurale» et l'expansion «conjoncturelle» se manifestent par les mêmes symptômes il est difficile, sinon impossible, d'attribuer un développement concret à une ou plusieurs causes déterminées. De surcroît la distinction des diverses causes entrant en considération est aussi entravée par l'étroite interdépendance existant entre les modifications structurales et les fluctuations économiques. Il convient de rappeler ensuite que le développement futur de l'économie demeurera toujours inconnu, si bien qu'il n'est pas possible de prendre des mesures préventives s'imposant aux fins d'une élimination des fluctuations.

Les considérations théoriques mettent déjà en évidence qu'une stabilisation absolue du développement économique est inconcevable. En effet la politique conjoncturelle doit se contenter de corriger les fluctuations excessives de l'économie s'avérant incontestablement trop grandes et trop brusques,

tandis que les oscillations plus ou moins légères seront dorénavant laissées au hasard.

En outre, les possibilités d'une politique conjoncturelle sont limitées par les objectifs antinomiques qui s'imposent dans maints autres domaines. Nous nous bornons ici de mentionner qu'une stabilisation absolue de la conjoncture serait décidément incompatible avec les principes de la liberté personnelle. Finalement c'est en raison du manque d'autonomie des promoteurs de la politique conjoncturelle que les possibilités d'une stabilisation demeurent nécessairement restreintes. Pour le cas de la Suisse il convient de relever les relations économiques étroites avec l'étranger empêchant la poursuite d'une politique conjoncturelle autonome et efficace.

Pour assurer une stabilité satisfaisante il serait indispensable de parvenir, sur le plan international, à une véritable coopération digne de ce nom. Aussi longtemps que la discordance subsiste dans la conjoncture internationale et que la scission de l'Europe occidentale en deux blocs économiques demeure une dure réalité, les autorités suisses ne pourront point penser à la réalisation d'une politique conjoncturelle cohérente. A part de l'impuissance par rapport au cours de la conjoncture à l'étranger, ce sont aussi les bases légales faibles qui empêchent en Suisse la réalisation d'un équilibre économique durable. Surtout le fait que l'agriculture et le marché de travail échappent ou sont exempts de presque toutes mesures anticycliques présente un inconvénient redoutable. Malgré ces possibilités très restreintes les forces inflationnistes étaient en Suisse, pendant les années d'après-guerre, moins virulentes qu'à l'étranger. Mais l'envergure du puissant «boom» déclenché par de nombreux événements turbulents en 1960 et 1961 dépassait nettement les forces des autorités de sorte qu'une certaine perplexité s'est répandue. Plus que jamais le Conseil fédéral et la Banque nationale devaient avoir recours aux appels adressés au public.

Après la réévaluation du mark allemand et du florin hollandais, succédés par une dévaluation du dollar canadien, par les restrictions de devises dans l'Union de l'Afrique du Sud et par une crise du livre sterling, certains milieux comptaient sur une réévaluation du franc suisse dans leurs spéculations. Mais à juste titre le Conseil fédéral et la Banque nationale ont déclaré qu'il n'était pas question d'une telle mesure. En effet la situation économique et monétaire de Suisse est différente de celle de l'Allemagne occidentale. La différence fondamentale réside dans le fait que la République fédérale allemande accuse une balance extérieure fortement active, alors qu'en Suisse précisément le contraire est vrai. Pendant les cinq premiers mois de l'année 1961 la balance commerciale suisse a fait apparaître un excédent d'importations extrêmement élevé de 1,2 milliards de francs contre seulement 601 millions l'année précédente. Ce déficit s'augmenterait à 2,8 milliards jusqu'en fin d'année. Compte tenu du produit des prestations de service et de celui des

placements de capitaux à l'étranger, la balance des revenus dénotera en 1961 un solde passif de 200 à 300 millions de francs, tandis qu'en 1960 on enregistrait encore un excédent d'environ 200 millions.

D'ailleurs, il est impossible de prouver que le niveau des salaires et des prix est si bas en Suisse, pour pouvoir parler d'une capacité de concurrence surélevée de l'industrie d'exportation et, partant, d'une adaptation de la monnaie suisse. Vu les prix élevés de l'hôtellerie par rapport à ceux de l'étranger, le développement favorable du tourisme n'autorise pas à conclure à une sous-évaluation du franc suisse. En présence de toutes ces raisons la considération d'une réévaluation monétaire par la Banque nationale serait absolument erroné. En outre, étant donné que le franc suisse est devenu, malgré les intentions des autorités, une monnaie internationale, pareille mesure contribuerait en plus à l'incertitude dominant actuellement les relations monétaires internationales.

Bien que l'accroissement considérable des importations agisse en tant que régulateur automatique de la conjoncture suisse, l'économiste avisé est pourtant inquiet par la surexpansion de l'économie beaucoup trop vive. Il sait qu'elle contient les germes d'une crise future. Malgré la disparité entre le cours de la conjoncture des Etats-Unis et celui d'Europe occidentale, suivant des voies diamétralement opposées, il se souvient du fait que le sort des deux continents demeure maçonné, plus étroitement que jamais, par l'interdépendance économique les ralliant. Or, cela signifie que le bien-être de l'Europe et de Suisse en particulier, dépendra en fin de compte des solutions recherchées par le gouvernement américain pour la péréquation des difficultés de sa balance des paiements.

Vu sous ce jour, il est très urgent que les participants de l'économie nationale suisse réfléchissent et adoptent le comportement anticyclique préconisé par les autorités. Il est vrai que le développement ordonné d'une économie et la maintien du bien-être général dépendent dans une mesure décisive de la volonté de chacun à soutenir de ses propres moyens et dans sa propre sphère une politique raisonnable concernant la production et la consommation, les investissements, les prix et les salaires. Mais il n'est pas moins vrai qu'il est toujours plus difficile pour l'individu de comprendre cette thèse par l'appréciation personnelle des faits économiques qui l'imposent.

La division du travail poussée à l'extrême sur le plan national et international, l'expansion économique, les mouvements de concentration dans tous les domaines, les progrès spectaculaires de la science et de la technique, l'accroissement du nombre des salariés au détriment du nombre des personnes indépendantes, l'importance grandissante de l'Etat, l'élévation considérable du niveau de vie et le décalage social en faveur des masses, ont donné l'empreinte à notre époque. De ce développement l'individu a matériellement profité, mais il n'a pas pu le suivre moralement. En l'occurrence nous pouvons

relater l'anecdote d'un indien invité pour la première fois à faire un voyage en automobile. Après avoir parcouru un bout de chemin à toute allure, il exigea qu'on arrête la voiture, sortit, se mit à plat-ventre et dit qu'il devait attendre son âme n'ayant pas pu suivre la voiture.

Küng⁴ a décrit ce malaise en disant : «Etwas überspitzt ausgedrückt, könnte man sagen, der Mensch von heute sei in erster Linie ein ‚homo functionalis‘, ein Wesen also, dessen besondere Eigenart gekennzeichnet wird durch die Aufgabe, die es in der Gesellschaft und insbesondere in der Wirtschaft zu erfüllen hat. Ob einer Generaldirektor oder Lehrling, Bauer oder Staatsangestellter, Vorarbeiter oder Buchhalter ist, prägt heutzutage auch seinen sozialen Rang weit mehr, als es Herkunft und menschliche Werte zu tun vermöchten.»

En effet, les occupations de la plupart de nos contemporains sont si spécialisées qu'ils ne peuvent plus évaluer, d'expérience propre, la valeur du travail et les relations de cause à effet qu'il implique.

Malgré l'abondance des informations de tous les coins du monde, l'individu n'est plus capable de comprendre son existence, qui dépend de si nombreux facteurs étranges et lointains, au sein de l'humanité. «Es wäre . . . offensichtlich eine Überforderung des menschlichen Durchschnittsverständes, wollte man vom Mann auf der Strasse und sogar vom Geschäftsmann erwarten, ein auch nur einigermaßen zutreffendes Vorstellungsschema vom Funktionieren der Volks- und Weltwirtschaft zu haben — sind doch die Gelehrten nicht einmal imstande, ein solches zu bieten»⁵.

Alors que l'homme de l'antiquité acceptait les événements menaçant son existence comme punitions infligées par Dieu pour leurs péchés, l'homme moderne et «éclairé» attribue ses échecs à l'attitude hostile de ses compatriotes ou au comportement incompréhensible des dirigeants de l'autre bout du monde. «Es entsteht der psychologische Bedarf nach Sündenböcken, wenn irgend etwas nicht so abläuft, wie man es gerne haben möchte . . . Dieses Lebensgefühl ist um so ärgerlicher und spannungsgeladener, als derselbe moderne Mensch seit der Aufklärung, durch den phänomenalen Aufschwung von Naturwissenschaft und Technik verwöhnt, die instinktive Zuversicht eingeimpft erhielt, Herr über die Natur und ihre Kräfte zu sein, die Gesetze der äussern Welt immer besser zu kennen»⁶.

De ces considérations Küng⁷ dérive le postulat de la «Wirtschaftsbürgerkunde», c'est-à-dire l'introduction d'une vaste orientation des citoyens sur les faits économiques et leurs relations mutuelles. «Im übrigen handelt es sich . . . nicht in erster Linie darum, etwa im Rahmen der Erwachsenenbil-

4) Küng: Der Mensch in der modernen Wirtschaft, dans NZZ, Nr. 1190, 8. 4. 1960.

5) Küng: loc. cit.

6) Küng: loc. cit.

ding und der Freizeitgestaltung blosses Wissen zu vermitteln, sondern die Fähigkeit zum kritischen und selbständigen Denken zu entfalten»⁷.

Quoique la réalisation de ce postulat puisse rencontrer de nombreuses difficultés, il mérite entière attention de tous ceux désirant modifier le comportement du public soit en matière de conjoncture ou d'autres objectifs non moindres.

Certes, l'orientation du public dans un sens éducateur ne conduirait pas à des résultats immédiats et spectaculaires, mais à longue vue c'est le seul moyen libéral de défense des valeurs de la vraie démocratie se basant sur le système éprouvé de l'économie de marché libre.

Il est plus que nécessaire à notre époque que l'éducation physique, spirituelle et morale des hommes tienne enfin pas avec le progrès technique. Les conflits sont cachés en nous-mêmes ; et sitôt que l'humanité l'aura compris un monde nouveau sera né.

7) Küng: loc. cit.

